

## 公権力の存在感を強める、 ひ弱な“民”

### — 信頼揺らぐ、監査法人、民間の建築確認検査機関、マスメディア

**カ**ネボウの粉飾決算に絡んで逮捕された公認会計士(CPA)を出した中央青山監査法人は、わが国の4大監査法人の一つ。CPAは、投資家をはじめ企業の会計情報を利用する社会全体に対して責任を負う公共性の高い専門職。顧客の企業から報酬を得ているとしても、CPAの独立性は、公共的な使命を果たすには必要不可欠だ。

民間の自治による社会的な合意の仕組みが会計監査制度。しかし、この制度は、大規模な監査法人のCPAが不祥事を起こしたことから、社会の信頼を損ねた。金融庁の監督強化、公権力の存在感を強める結果を招いている。ひ弱な“民”を見る思いである。

千葉県建築設計事務所が構造設計書を偽造していた問題が発覚した。建築主がその構造設計書のチェックを依頼していた民間の指定建築確認検査機関「イーホームズ」が野放図なチェックをしていた。このため、この指定機関で建築確認を得て建てられたマンションは、震度5強の地震では倒壊の恐れが強いという。社会に衝撃が広がっている。

住宅やビルを建てる時には建築基準法に定められた安全基準を充たしているのか、検査を受ける必要がある。建築主が国交省などが認めた民間の指定建築確認検査機関か自治体に依頼する仕組み。かつては、自治体が建築確認を一手に担っていた。しかし、この業務は1999年に民間に開放された。現在は、122

の指定機関があり、2004年度は全建築確認の56%を担っている。民間の検査機関は検査が甘いといううわさがあった。まさに、今回の不祥事は、このうわさの中、建築確認業務の民営化(官民競争)策は裏目に出ている。ここでも、“民”は社会の信頼を損ね、国交省の監督強化、公権力の存在感を強める結果を招いている。ひ弱な“民”を見る思いである。

今、わが国のマスメディアは、社会の批判の矢面にたたされている。メディアスクラム(集団的加熱取材)、興味本位な報道や写真掲載、さらには「官製」報道姿勢等々、原因も多彩だ。

こうした事実を逆にとり、行政府や立法府はもちろんのこと、司法府も含め、公権力はマスメディア対に懸命だ。プライバシーの保護、肖像権の保護、被害者・加害者の保護等々、“人権の保護”の名の下、マスメディアの取材の自由・報道の自由が大きく揺らいでいる。ひ弱な“民”を見る思いである。

だが、マスメディアが「第四の権力」として健在であることは、民主主義にとり、必要不可欠。PIJを含めプライバシー保護団体は、公権力に迎合し、「第四の権力潰し」の片棒担ぎになってはならない。「マスメディアの報道の自由と国民のプライバシー保護」の課題について、利益考量を重視し、真摯かつ慎重な議論が必要だ。

それにしても、わが国の“民”はひ弱である。監査法人、民間の建築確認検査機関、マスメディア、どれ一つとっても社会からの信頼は揺らいでいる。これをよいくことに、公権力はその存在感を強める一方だ。

PIJを含め、民間各界は、強い“民”を目指し、社会からの信頼回復に向けて一層の努力を重ねようではないか。

2006年1月10日

PIJ代表 石村 耕治

#### 主な記事

- ・巻頭言～公権力の存在感を強める、ひ弱な“民”
- ・プライバシー保護で、報道の自由は護れるのか
- ・マスメディアと林真須美被告肖像権訴訟
- ・問われるNHK「BSディベート」のあり方
- ・雇用主による被用者の電子メール内容のチェック
- ・豪・連邦職場電子メールガイドライン
- ・最新のプライバシーニュースを点検する

# PIJは、プライバシー保護の “正義の味方”で、報道の自由は護れるのか

— このままでは、報道の自由、マスメディアの存立が危うい！！

対論

石村 耕治 (PIJ代表・白鷗大学教授)

辻村 祥造 (PIJ副代表・税理士)

いま、わが国の「報道の自由」、「マスメディアの独立」が危うい。プライバシーの保護、肖像権の保護、被害者・加害者の保護等々、“人権の保護”の名の下、マスメディアの取材の自由・報道の自由が大きく揺らいでいる。

マスメディアは、民主主義の健全な発展にとり、絶対に必要不可欠な存在である。事実、わが国のマスメディアは、戦後、憲法で保障された「表現の自由」の下、戦前の反省と自己責任のルールにおいて、自由な報道と言論を展開してきた。

公権力によるマスメディア規制の契機になったのは、2005年4月に全面実施された個人情報保護法である。その後は、政府が国会に出した人権擁護法案、青少年を保護するための青少年有害社会環境対策基本法案と続く。さらには最近にわかに現実味を帯びてきた憲法改正論議でも、マスメディア規制を求める声が高まっている。ここでは、“人権保護”とは無関係の、単なる“マスメディア封じ”の観点から主張されているのが特徴だ。

マスメディア規制の動きは、これらに留まらない。裁判員制度の導入に伴い刑事裁判に国民参加の道が開かれた。しかし、ここでも、裁判員のプライバシーを護り、裁判の公正を期すために、さまざまな取材・報道規制が盛り込まれた。

いまや、立法府(国会)のみならず、司法府(裁判所)までもがマスメディアを縛ろうと必死である。「法の支配」の御旗の下、取材の自由・報道の自由に対する司法権力の介入は、日に日に露骨になってきている。

裁判所は、報道内容や掲載写真などが、名誉毀損だ、プライバシー侵害だ、肖像権侵害だと

訴えれば、積極的にマスメディア側の法的責任を認める姿勢を強めている。しかも、下される損害賠償額は年々高額化している。掲載予定の記事や写真の差止請求にも積極的に応じている。

こうした中、長期化する裁判を逆手に取り、批判的な記事や写真を掲載するフリーライターやフリーカメラマンを標的に、兵糧攻めによる封じ込めも目立ってきている。ありあまる資金を使って濫訴とも思えるほど名誉毀損訴訟を起こしている巨大な宗教団体がその一例だ。これら標的とされたフリージャーナリストは、かさばる訴訟費用に悲鳴を上げている。また、「室内ガウン姿」の写真が掲載されたとして、大新聞社会長が週刊誌を訴える、醜いウチゲバ的な訴訟が起こされるにいたっては“マスメディアの内輪もめ”と、国民から突き放されても仕方がない。

マスメディアに対する態度は、日弁連や憲法学者など、かつては表現の自由や報道の自由などの保護に熱心だった勢力も、今では冷めた目で見ている。日弁連の中には、人権擁護機関の必要性にエールを送り、政府によるメディア封じを支持する勢力が増えつつある。憲法学者の世界でも、表現の自由や報道の自由などの保護に無関心な者が増えてきている。

多くの国民をうんざりさせている事実はまだまだある。被害者の心情に配慮せず、大挙して押し寄せ、マイクを向け写真を撮る「メディアスクラム(集団的加熱取材)」はいまだ留まるところを知らない。また、“芸能・娯楽”の感覚での興味本位な報道や写真掲載、さらには記者クラブでの当局御用達のような「官製」報道姿勢等々、枚挙に暇(いとま)がないほどである。

こうした状況では、マスメディアの被害者のプライバシーや肖像権などの「人権」保護を掲げて、マスメディアを断罪する「正義の味方」が現れたとしてもいっけん不思議はない。だが、一斉に「マスメディアたたき」をし、取材の自由や報道の自由を封殺する動きは、「角を矯めて牛を殺す」ことになりかねない。熟考を要するところである。

PIJは、プライバシー保護の「正義の味方」ということで政策提言を続けてきている。しか

し、プライバシー保護の名の下に、マスメディアを「敵視」し、取材の自由・報道の自由を封殺してしまうことに手を貸す勢力になってはならないのは当たり前のことである。では、この当たり前のことを実践するためにも、PIJの姿勢はどのようにあったらよいのであろうか。実に重い課題ではあるが、石村耕治PIJ代表と辻村祥造PIJ副代表に自由に議論していただいた。

(CNNニュース編集部)

### 報道の自由、公共性・公益性とは

(辻村)国民の個人情報、あるいはプライバシーを護るための政策提言を行おうというのが、PIJの設立趣旨です。ところが、国民のプライバシーを積極的に護ろうと頑張ると、マスメディアが享受する「取材の自由」とか、「報道の自由」とぶつかり合うことが多く出てきます。こうした点について、どういった「方針」で臨むのか、PIJのような団体は、そのスタンスを明確にするように求められる時代に入ったと思います。そこで、今回は、こうした点を含め、「プライバシーの保護と報道の自由」について煮詰めていきたいと思います。

(石村)本題に入る前に、基本的なことを整理して見たいと思います。まず、「プライバシー侵害の要件」についてです。

(辻村)つまり、どういった場合に、侵害になるかですね。

(石村)そうです。一般に、侵害になる場合は、同意なしの私生活上の事実の公表や非公知の事実の公表、不快感を覚える事実の公表などをあげることができると思います。また、法的には、ストレートに個人情報の公表＝プライバシーの侵害とはなりません。それから、侵害を認定されても、「公共性」ないしは「公益性」があるとされれば、免責されます。

(辻村)ということは、放火犯の氏名や年齢、生立ちなどについて、本人の同意なく報道したとしても、「公共性」ないし「公益性」があり、社会一般で受け入れられる通念で考えられる「報道の自由」の範囲内であれば、プライバシーの侵害は問題にならないということですね。

(石村)おおよそ、そのような理解でよいと思います。

### 社会通念や公共性・公益性も移り変わる

(石村)ただ、具体的には、裁判所の判断や国民の常識・社会通念などに任されることになる要素が多いわけです。また、これらの要素も、時代とともに変化していきます。ですから、そんなに単純にはいかないところもあります。

(辻村)つまり、それまで常識的に社会に受け入れられてきたことも、事例によっては、プライバシー保護に対する国民感情の高まりなどから、受け入れられなくなることもあるということですね。

(石村)例えば東京高裁は、悪質な脱税や滞納などに関する納税者情報を開示・報道することが公益目的や租税正義に資し、社会通念上相当と認められる場合には、課税庁職員の守秘義務の解除(違法阻却自由の拡大)を認める判決を下しています(東京高裁昭和59年6月28日判決・訟務月報30巻12号73頁以下)。

(辻村)ということは、脱税事件などの実名報道は、ほ脱者の氏名等を公表・報道してもプライバシー侵害にはならないわけですね。

(石村)そうです。しかし、一方で、従来から社会的に受け入れられてきた申告書の公示制度、いわゆる「高額所得者番付」の公表は、見直しが求められてきています。納税者本人のインフォームドコンセント(説明をした上での承諾)を得ない金融プライバシーの公開で、プライバシーを大事にする時代にはそぐわない制度だと批判されてきています。

(辻村)確か、政府税調も、廃止を含めたこの制度の見直しを求めていますね。

(石村)そうです。マスメディアも、高額所得者

番付の“大本営発表”をそのまま記事として掲載するのは止めなければならない時代に入っていると思います。

(辻村)まさに、国民のプライバシー公開の是非を判断する際の、社会通念や公共性・公益性とかも、時代とともに変わってくるわけですね。

(石村)マスメディアも、こうした国民のプライバシー報道に対する市民感情や社会通念の移り変わりを織り込んだ上で報道する姿勢が求められるわけです。

### プライバシー保護における国家の役割は

(辻村)ところで、憲法を読みますと「人権」について定めていますが、こうした「人権」は、元来、公権力(国家権力)から国民を保護するために憲法で制度的に保障されたわけですね。

(石村)そうです。発展途上国などでは度々警察や軍隊が国民を拷問したり、ひどい扱いをするなど、「人権侵害」が問題になりますが・・・まさに、こうしたケースを防ぐために設けられた規定です。

(辻村)ところが、2005年4月から本格実施された個人情報保護法のような法律は、こうした古典的な人権侵害とは一味違う国民の権利救済を狙いとしているわけですね。

(石村)そうです。従来からの古典的な「公権力」による人権侵害に加え、国民が報道機関や民間企業など「私人」から人権侵害を受けた場合も救済しようという趣旨の法律です。しかも、私人による人権侵害の場合には、最終的には「公権力(国家権力)」、とくに「行政(役所)」が間に入って被害者を救済しようという趣旨で定められた法律です。

(辻村)つまり、民間業者が、個人の金融情報とかを垂れ流しにして、被害を与えた場合に、被害者は、その業者や業界団体に苦情をいうこともできる。しかし、それでも、解決しない場合には、都道府県や国の監督官庁、つまり「行政」に助けを求めることができる、という仕組みを作ったわけですね。

(石村)そうです。民間に任せておいても、人権侵害はなくなるときには、「官(役所・行政)」が積極的に、事業者と私人の間に入って解決しましょう、というわけです。

(辻村)ある意味では、「行政(役所)依存が大

好き」な国民性にマッチした法律であったわけですよ。

(石村)そうともいえません。ところが、「報道」とか、分野によっては、この法律によって、役所が「国民のプライバシー」を仕切る“ホワイトナイト”のような形でしゃしゃり出てこられると、自由な取材、報道が難しくなってしまうわけです。

(辻村)で、最初の個人情報保護法案が出てきた段階で、報道機関とか言論人などが“待った”をかけたわけですね。

### 個人情報保護法の“想定外の威力”

(石村)わが国のマスメディアは、戦後、憲法で保障された「表現の自由」の下で、自由奔放な報道と言論を謳歌してきました。政府の方も、戦前のマスメディアに対する検閲・発禁処分、記者の弾圧、官製報道の強制などありとあらゆる悪行に対する“反省”を踏まえ、あからさまな介入を避けてきました。しかし、近年、マスメディアは、モラルが問われ、国民の反感をかうことが多くなってきました。

(辻村)確かに、犯罪や災害の現場に大挙して押し寄せ、被害者の心情を無視して、マイクを向け写真を撮る「メディアスクラム(集団的加熱取材)」など、取材される側の人権に配慮しない姿勢が目立ちますね。それから、“芸能・娯楽”の感覚での興味本位な報道や写真掲載なども、被害者側から見れば、耐え難いところですよ。

(石村)まあ、以前は、こうした取材・報道に係るプライバシー・人権「被害」があったとしても、犠牲者は“泣き寝入り”するしかなかったわけです。こうした泣き寝入りを放置したままにしないためにも、民間機関に適用ある個人情報保護法を制定しようということになったわけです。で、当初の法案では、報道機関にも、この法律を適用しようということでした。

(辻村)笑ってしまうのは、当時、この当初の法案は「手ぬるい、もっと役所(行政)がちゃんと仕切らないとダメだ」といった論調の新聞もあったわけですから。

(石村)そうした新聞もありましたね。新聞などマスメディアはこれまで役所(官)となあなあでやってきたわけですから。しかし、マスメディア側は、よく考えて見ると、個人情報ないしはプラ

イバシーを活用して“商売”、やっているのが自分ら。この法律をもっと厳格なものにしると主張したら、回りまわって自分らをもっときつく縛ることになってしまう。「個人情報保護法は言論弾圧法」になりかねないということで、この法案に反対の“のろし”をあげることになったわけです。

(辻村)で、結果的には、一部修正ということで、報道目的での個人情報の活用は、この法律の適用外となったわけですね。

(石村)そうです。しかし、個人情報保護法の制定をきっかけにして、国民のプライバシー意識が徐々に高まってきました。マスメディアの報道姿勢などに関しても、さまざまな「被害」が訴えられるようになってきました。

(辻村)そして、いまや、マスメディアは、プライバシー保護の面では、国民から第一級「戦犯並」と名指しされるような、深刻な状況にあるわけですね。

(石村)マスメディアにとっては、まさにこの法律について“想定外の威力”を感じているというのが本音ではないでしょうか。

(辻村)そうですね。個人情報保護法上、自分らは一応“治外法権”が与えられていると誤認していましたからね。

### 続出する「第四の権力潰し」の法律

(石村)マスメディアは、“第四の権力”とか呼ばれ、“権力を監視する役割”を担っているわけです。

(辻村)身に覚えのない罪で捕まり、起訴され、長期間にわたり身柄が拘留される……。こうした事例に果敢に立ち向かい、捜査機関の誤認逮捕などの事実を暴き、被害者を助け出す。報道の自由が護られなければ、こうしたことはできないわけです。

(石村)官製談合、役人の不正・汚職、政官癒着等々、さまざまな諸悪をあばくことができるのは、まさに、マスメディアが権力に対する“対抗勢力”、“第四の権力”として健全に存在して初めて可能になるといえます。

(辻村)しかし、実際は、時の政治権力に弱かったりしますね。

(石村)NHKの記者などはその典型です。公共放送と言ってはいるのですが、報道倫理とかがあいまいなことや、礼儀作法などを含め、基本的な

ことが十分な訓練ができていないということが多々見受けられます。

(辻村)記者本人が悪いというよりは、時代が変化しているのに、いまだ社会主義国の放送局のような雰囲気があるのが問題なのでしょうけど。

(石村)「公共性」とは“国サイドにあること”と、履き違えている感じも見受けられます。ですから、NHKは、記者などの“気質の民営化”を含め、本物の第四の権力たりうる組織のあり方を検討する時期にきているということでしょう。それから、後でもう少し詳しく触れますが、マスメディア全体の問題だと思いますが、記者クラブの仕組みにあぐらをかき“大本営発表”を繰り返す新聞や放送局も少くないわけです。これも諸悪の根源の一つです。

(辻村)つまり、報道倫理の確立が後手に回っていることや、第四の権力とか呼ばれながらも、行政からちゃんと自立できていないために、権力と対等に戦えない点なども、国民の信頼が揺らぎ、道を険しくしている原因だ、ということですね。

(石村)仰せのとおりです。役人は実に狡猾です。こうした状況を見ながら、個人情報保護法に次いで、メディア封じ策をそっと忍ばせた法案を続々と出してくると思います。

(辻村)“第四の権力潰しのグッドチャンス”とばかりに、ですか。

(石村)そうです。そうした法案の一つに、政府が国会に提出した人権擁護法案があります。

(辻村)確か、この法案は、部落差別や企業による人権侵害の救済をねらいとしたものとされていましたが。

(石村)しかし、現実には、もっぱらマスメディアによる被害に役所が介入できるようにしようとする魂胆がありありですよ。

(辻村)要は、「報道の自由」を「官(役所)」が仕切れる仕組みを作ろうというわけですね。

(石村)そうです。それから、青少年を保護するというで提案された「青少年有害社会環境対策法」も、同じ構図です。

(辻村)この法律は、自民党だけではなく、民主党も制定するように求めていますけど……。

(石村)与党・野党を問わず、政治家は、いろいろ知られたくない事実を書かれるものだから、役人と、マスメディア封じの面では、利害が一致するところもなきにしもあらず、でしょう。

(辻村)こうした法律は、公権力によるマスメデ

メディア規制につながるものであり、表現の自由・報道の自由を危機に陥れる可能性が高いものですね。

(石村) マスメディアが、こうした法律や法案に反対の声を大にしても、国民に信頼されていないから、余り共感が得られない。こんなところにも、この問題の深刻さを読み取ることができます。

《人権擁護法案に盛られたマスメディア規制とは》

人権擁護法案は、2002年に提出された。この法案の問題点は、大別すれば次の二つ。一つは、新設する人権擁護委員会の独立性の問題。同委員会を、法務省の外局に置いたため、「同じ穴のむじな」との批判が噴出。そして、もう一つの問題は、マスメディア規制の問題。法案では、いわゆるメディアスクラム(集団的加熱取材)などがあつた場合で平穩を著しく害するときには、不当な差別、深刻な虐待と同等とみなし、救済の対象としたことだ。こうしたマスメディアを敵視した法制は、世界的にも例を見ない。マスメディア側から批判が続出し、この法案は2003年に廃案となった。しかし、2005年に至り、マスメディア規制条項を「凍結」するなど一部修正をした上で再提出する動きが出てきた。一部凍結されても、「差別的な言動の規制」など、いまだ「言葉狩り」条項などを通じて公権力が報道に介入できる余地があるなど、「言論の自由」保護派には歓迎されない法律であることには変わりがない。マスメディア界は警戒を強めている。いずれにせよ、こうした問題は、「行政」の出番ではなく、最終的には「司法」で解決すべき問題である。法科大学院も軌道に乗り弁護士の量産にメドが付き、かつ、行政を小さくする「小さな政府」が国是とされている昨今、人権擁護委員会の仕組みは要らないのではないが。

どういった報道姿勢が求められるのか

(辻村) こうした状況を変えていくには、取材の自由、報道の自由を護りつつ、プライバシーをはじめとした報道・取材される側の人権を大事にし、「被害」をなくしていくことは急務だと思いますが。このためには、取材・報道はどうあるべきなのでしょう。また、「被害」の救済を旗頭としたマスメディアへの公権力の介入を防ぐために、マスメディアはどういった姿勢を保つべきなのでしょう。

(石村) まあ、理念としては、**“マスメディアによる報道は、第一義的には、国民の「知る権利」に奉仕するものであり、民主主義存立のための「真実の伝達」を責務としている。”**といえるでしょう。かなり「原理主義」的で、こうした“祝詞”、みたいな言い回しでは抽象的過ぎる、という批判があるとは思いますが。しかし、こうした理念に忠実な姿勢を保つことは大事だと思います。

(辻村) まあ、議論する場合には、何らかの“スタンダード(基準)”は必要ですから、“原点”としての意味はあると思います。

(石村) 国民の「知る権利」、「真実の伝達」に仕えるべきだということは“理念”として広く受け入れられると思います。ところが、取材の現場では、マスメディアが正確な情報を国民に伝えようとすれば、私人のプライバシー権とぶつかり合い、両者の調整が迫られる場面がさまざま出てくるわけです。

(辻村) そうですね。何でも報道すればいいというものではなく、人権との調和や社会的利益との調整のために一定のルールが必要であり、マスメディアは、それを遵守するように求められますね。

(石村) こうしたルールを護り、国家・公権力からの不当な干渉・コントロールを受けないように自助努力が必要です。これは、すでに触れたように、マスメディアには「公権力の行き過ぎの監視」という重要な使命がありますから、自らが公権力を的確に監視できるようにする能力を持つためにも重要です。

(辻村) しかし、実際は、自戒自浄がしっかりとできていない。「警察や国税庁など当局がリークした情報への過度な依存」ばかりか、「横並びの報道の原因でもある「メディアスクラム(集団的加熱取材)」、「センセーショナルな乗りの取材・報道によるプライバシー侵害」、「加害者少年の実名・顔写真報道」等々。いわゆる“マスメディアの暴走”が後を絶たないわけです。特に、週刊誌とかが、この面ではひどいような気もします。

(石村) 確かに、“商業主義”に根ざした写真週刊誌などは、“暴走”気味ですね。ただ、新聞も例外ではないところもあります。例えば、確定申告期が近づくと、当局発表の“申告漏れ・脱税記事”が連日各紙をにぎわすわけです。記者に「裏は取ったのか」と聞きますと、多くは大本営(当局)発表を「そのまま載せている」とのことでした。これではいけない、と思います。

記者クラブの功罪

(辻村) こうしたマスメディア体質が生み出されるのには、どのような背景があるのでしょうか？

(石村) 大きく、二つあると思います。一つが

「記者クラブ」の存在です。

(辻村)と云いますと？

(石村)記者クラブがあることで、情報へのアクセスが容易・迅速にできるというメリットがあります。一方で、当局側への偏向、便宜供与など「官製ジャーナリズム化」という由々しい問題があります。

(辻村)つまり、「大本営発表」を掲載することで、権力側に偏頗する姿勢を持ったジャーナリズムが育成される温床にもなっているというわけですね。誤認逮捕を平然と報道し、国民の信頼を失うことなどの一因にもなっています。

### 求められる「ジャーナリズム道」の確立

(石村)そうです。記者クラブ制度の再検討が必要です。それから、もう一つは、わが国の「ジャーナリスト教育」の問題です。

(辻村)どういった点が問題なのでしょう？

(石村)問題は、各報道機関による「企業内ジャーナリスト」の育成方法です。一貫した職業倫理に乏しく、各報道記者がどう職業倫理を学ぶかは、それぞれの企業に任されていることが問題です。

(辻村)まあ、欧米では、大手の企業では、新入社員に対して、「職業倫理」とか、「社会的責任」などについて、はじめに叩き込むと聞いていますが、そうしたことが行われていないということでしょうか？

(石村)まあ、そのことは、新聞社に限らず、一般の大手企業でも同じではないでしょうか。推測ですが、各新聞社が、新入社員ないしは記者に対して、そうした研修が継続的・反復的に行われていないのも事実でしょう。当然、こうした研修の導入も早急に検討する必要があると思います。

(辻村)では、研修以外には、何が求められているのでしょうか？

(石村)たとえこうした研修が行われているとしても、現在は、各企業別実施されているのではないのでしょうか。今、求められるのは、「武士道」ならぬ、「ジャーナリズム道」のような普遍的な職業倫理の確立ではないのでしょうか。

### 客観的な職業倫理を学ぶ機会の提供

(辻村)ただ、ひとくちにジャーナリストといっても、フリーの人もいれば、報道記者のように組織に属する人もいますから、その点も織り込んで考えなければいけませんよね。

(石村)仰せのとおりです。

(辻村)まず、組織に属するジャーナリストを考えてみましょうか。

(石村)この場合、組織の上部から人権侵害にあたるような取材・報道をするように迫られたとします。

(辻村)現場の記者は、自らの職業的な使命感に基づいて、客観的に自分で判断するのが非常に難しいですよね。そういった教育を受けていないのですから。

(石村)それから、かつて私を取材したある新聞記者がその後転身してある自治体の市長になりました。その立候補の挨拶文や献金案内が、選挙民でもない私のところに繰り返し郵送されてきたことがあります。

(辻村)まあ、組織で記者として取材したときに入手した個人情報の目的外利用の典型ですよ。

(石村)それしか考えられません。ですから、現場の記者が取材で得た個人情報をプライバシー保護の観点からはどう処理すべきなのか、あるいは、その記者はどういった基準で、流用を是としたのかが問われてくるわけです。

(辻村)こういった事例分析をして見ますと、報道記者などは、縦割りの自社研修だけでは不十分ですよ。各記者に、客観的な判断基準、スタンダード、いわゆる「ジャーナリズム道」を、学ぶ機会を与える横断的な研修とかが必要ですよ。

(石村)そうです。欧米では、一企業の壁を越えたジャーナリスト教育が行われ、ジャーナリストを独立した「職業人」とみています。わが国でも、学ぶべき点ではないかと思えます。

(辻村)大学の中には、新聞学科とかを置いているところもあります。こうしたところでは、ジャーナリストの職業倫理とかを教授していないのでしょうか。

(石村)調べていないので、定かではありません。ただ、現場にいる記者の研修が大学の教育と同じレベルのものであっていいのかが精査する必要がありますね。いずれにしろ、報道記者などが、各組織から独立した形で職業倫理などを学べる機会を保障する必要性は高いといえます。新聞社などが中心となって大学に資金を提供し、「ジ

ジャーナリストの職業倫理教育」に関する寄付講座を置くのも一案ですね。

(辻村) 組織に属する報道記者などとは違い、フリージャーナリストの場合はどうでしょうか。

(石村) 難しい問題ですね。そもそも、組織になじまないタイプが多いですから。ただ、フリーの場合も、記事や写真を掲載するとなると、組織を利用せざるを得ませんから。

(辻村) ということは、フリーの人たちにも、記事や写真などを掲載・公表する新聞社や雑誌社などがジャーナリストとしての職業倫理を客観的に学べる機会を提供してやることで、可能ですね。

(石村) 一案ですね。ただ、なかなか、このわがままな連中はアコモデートしようとしなない、とは思いますが。ただ、フリーの場合、記事や写真に掲載は匿名でない場合が多いでしょうから、逆に、組織にいる記者などよりは、“自己責任”は取れる仕組みにはなっていると思います。

(辻村) あくまでも、「ジャーナリストとしての普遍的な職業倫理」を頭に入れてもらうための機会を提供するということですね。

(石村) 仰せの通りです。フリージャーナリストをアウトサイダーと見て、現在のマスメディア体制の枠内に押し込めようとするだけではいけません。彼ら“インディーズ(indies)”、“自主制作派”がいるからこそ、健全な批判が育ち、“官製ジャーナリズム化”への抵抗体となっているのも事実ですから。

### ブログの台頭と報道の自由

(辻村) それから、フリージャーナリスト、あるいは、アウトサイダーの報道の自由との関係で問題になるのが、インターネット上の「ブログ(blog)」の台頭だと思います。

(石村) そうですね。最近のブログ(日記風簡易ホームページ)は、ちょっとしたITの知識や技術があれば、誰でも作れますからね。自由に自分の意見を発信できるようになりましたね。ブログは、ある意味で、“インディーズ(indies)”、“自主制作派”ともいえる存在ですね。

(辻村) ブログでの意見表明とか、評論などは、マスメディアの場合とは同等に扱われていません。例えば、現行の公職選挙法を取り上げてみま

す。候補者だけではなく一般の人も、選挙期間中は、特定の候補者や政党について、おおざっぱな言い方ですが、“広く世間に向けて意見を述べる”ことは禁じられています。で、総務省は、ブログやHPで、選挙期間中に特定の候補者や政党について“論評”をすることは、公選法違反の“可能性が高い”としています。

(石村) まあ、総務省の解釈で、公選法に明確に定められているわけではないでしょうけども。

(辻村) 確かに、そうでしょうけども。総務省の解釈に従うとしますと、マスメディアの場合は、報道の自由がありますから、候補者や政党を自由に論評することができるわけです。それで、今回の選挙を取り上げてみても、この特権を利用して、マスメディアは、小泉首相の仕掛けた「刺客」キャンペーン、「郵政民営化」キャンペーンなどに丸乗り、狂乱したわけです。

(石村) その一方で、小規模政党や泡沫候補については、扱いは軽く義理程度の報道。明らかに「公正さ」を欠いていましたよね。

(辻村) こうみると、確かに、マスメディアに対してだけ特典を与える形での公選法の解釈には問題があります。

(石村) 同感です。確かに、ブログ、HPによる論評は訳の分からないものも多いし、公正とはいえないものも多々あります。また、候補者が一般の有権者を装って、ブログ、HPを立ち上げることも考えられます。

#### 《ブログとは何か》

ブログとは、インターネット上で自分の意見を日記のような形で書き込み、掲載・公表し、第三者と自由に意見交換ができる簡易型HP。インターネットを意味する「ウェブ」と、書き込みの記録を指す「ログ」を合わせた造語「ウェブログ」の略語。難しい知識は要らず、一般的な作成ソフトは、2千円~6千円程度、しかも運営サイトに登録するだけで自分専用のブログをつくることができる。アメリカ同時多発テロ事件をきっかけに個人が情報を発信する方法として、広がりを見せている。

総務省の調べでは、2005年5月時点で、わが国の国内155のプロバイダーが一般向けブログサービスを提供しているという。また、2005年3月時点で、開設されたブログを利用したインターネットユーザーは、延べで335万人。2007年3月までには782万人に至る見通し。ブログには、広告が掲載されること、関連するソフト、サービスなどを含め、“ブログ市場”は、2006年度には、150億円程度にまで達する見通しである。

(辻村) もっとも、現在の圧倒的な数からして些細な数に当たるでしょうし、全体の情報量からみれば、たいした影響力はないと思いますが。



(石村) 私もそう思います。もちろん、ブログやHPを媒介としてネット上に流される、特定候補などに対する名誉毀損に当たるような情報や嫌がらせ情報など“怪情報”のチェックは問題となると思います。

(辻村) だからといって、選挙論評について、ブログやHPに対してジャーナリズム特典を否定する考え方は好ましくないのではないのでしょうか。

(石村) もちろんのことです。まあ、公権力は介入したくてウズウズしているでしょうけども。実際には、公式サイトは別として、ブログとかに対処するこうした規制は難しいと思いますが。ともかく、この問題を考える場合に最も大事なことは、「言論の自由」の視点です。

(辻村) 仰せのとおりです。ただ、アメリカでは、大手放送局のニュースキャスターが、ブログでの集中攻撃にあい、降板させられたケースもありましたから。あるいは、既存の(エスタブリッシュメント)マスメディアから見ると、ブログの力量はあなどれない。ブログに自分らと同等の報道の自由を認めることに消極的になる可能性はあるかもしれませんね。

(石村) しかし、わが国が“言論の自由大国”であろうとするならば、ブログやHPへの掲載内容を、公選法その他さまざまな法律上、既存のマスメディアの場合と差別して取り扱う合理性はないと思います。もちろん、ネット社会において、ブログやHPが訳の分からない方向に進んで行ったときに、社会や政治がどう反応するかは未知数のところがありますが。

(辻村) 運営サイトの管理者の自主規制が強まったり、中国のように、公権力がHP規制、ネット規制に乗り出す可能性はありますね。

(石村) 現在でも、運営サイトの管理者は、いかかわしい内容、差別的な内容の書込みなどは、「公序良俗」確保の視点から介入できます。ですから、問題は、管理者が、マスメディアの倫理を護るということで、「公共性」、「公益性」といった視点からブログ内容に介入し、削除などの対応ができるのかにあると思います。「私人による“検閲”と言論の自由」という観点から、精査が必要といえます。

**求められる横断的な第三者委員会**

(辻村) 話を戻しますが、問題報道が繰り返さ

れ、国民のマスメディア不信が相当深刻なものになっています。民放連、新聞協会などは、メディアスクラム防止に向けて、それぞれ見解を出して、垣根を越えた対策も示してきています。ところが、実際には、余り状況が改善されたようには見えませんが。

(石村) そう思います。やはり、新聞各社で報道被害を防ぐ十分な対応ができていないのが実情です。こうした実情を踏まえて、業界全体で対応を考えるべきとの認識も高まってきていますね。

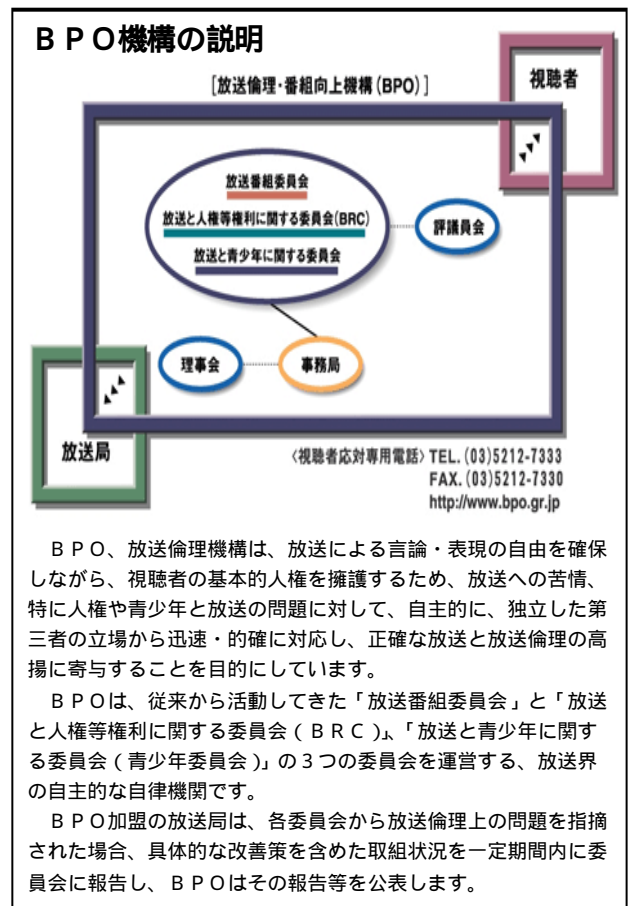
(辻村) 第三者委員会の設置も一案ですね。

(石村) 現に新聞界は「第三者委員会」を持っています。ただ、新聞社ごとに縦割りでは設置されている機関です。メディア・アカウンタビリティの第一歩となる可能性は秘めているものの、その構成員、人権救済機能とかの面ではまだまだ不十分です。

(辻村) こうした新聞業界に対し、放送業界には、業界を網羅する形での自主規制機関、「放送倫理・番組向上機構(略称・放送倫理機構)」

(BPO = Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization、)がありますね。

(石村) BPOのホームページ(HP)から引用、紹介すると、次のような組織になっています。



(辻村) わが国においても、いまだ十分な苦情処理機能を発揮し切れていない新聞各社の第三者委員会を網羅し、“BPOの新聞業界版”を立ち上げる必要があるように思いますが。

(石村) 一案ですね。一般国民のマスメディア不信を払拭する上で大きな第一歩になると思います。

(辻村) 「民のことは民で解決する」という視点からは、今後、新聞業界自身の手による自主的な苦情処理機関の重要性は高まっているといえますね。

(石村) ただ、こうした機関が、政治のあり方次第では、自主規制を強め過ぎて、権力のチェック機能を失い、むしろ体制翼賛的な仕組みに変身することも危惧されます。したがって、こうした機関を国民がどうチェックしていけるようにするかも重い課題だと思います。

### 「署名記事」の原則化

(辻村) 最近、「メディア・アカウントビリティ」が問題になります。

(石村) 要するに、マスメディアの透明性とか、説明責任をどう果たすかの問題ですね。メディア・アカウントビリティを進めるのは、まず、「署名記事」の原則化が求められるのではないかと、思います。

(辻村) つまり、記者に被害が及びそうな事例は別として、記事は“記者名の記載”を原則とするということですね。

(石村) そうです。この原則が貫かれるようになれば、事実だけではなく、記者自身の考えを搭載する機会も増えると思います。その記者の力量・責任が大きく問われることになります。

(辻村) ということは、記者クラブでの“大本営発表”だけのような画一的・無味乾燥な記事では済まされなくなりますよね。

(石村) これにより、独自の取材をして、自分あるいは自社の見解を載せる必要が出てきますから。

### 被疑者報道のあり方

(辻村) 一方で、「被疑者報道」においては、“犯人視報道の回避”、ルールを護る必要があると思います。

(石村) もっとも、報道現場では、逮捕された被疑者については即、実名報道が原則となっていますが……。 「実名報道後、犯人ではなかった」という意味では、とくに、長野のオウムによるサリン事件が象徴的でした。確かに、このルールを遵守すれば、捜査当局の発表を鵜呑みにする、いわゆる“発表ジャーナリズム”を見直すことができます。

(辻村) 「推定無罪の原則」が危ういようでは、被疑者の人権は護れないですから、報道倫理の面からもマスメディアの自覚が必要でしょう。

(石村) そうですね。推定無罪の原則を最大限重視して、事件の背景や原因など“公共性”を持った情報は、これを積極的に報道する姿勢が求められていると思います。

(辻村) 掲載内容についてですが、「氏名など」と、「写真・イラスト画など」とは区別して考える必要があるのでしょうか。

(石村) 「氏名など」は“プライバシー権”のカテゴリーの問題、そして、「写真など」は“肖像権”、ないし“パブリシティ権”のカテゴリーの問題として、双方を区別して捉えようとする考えが強くなってきています（なお、写真などの掲載については、本号13頁以下「取材行為と肖像権」を参照ください。CNN編集局）。

(辻村) とにかく、記事の掲載にあたり、“実名”にするか、“匿名”にするかは、人権と報道の自由との兼ね合いで、重い課題ですね。

(石村) この点の判断にあたって、マスメディアが全面的に当局の考え方に依存するという姿勢をとると、「官製ジャーナリズム化」の波をとめることはできなくなります。やはり、報道の自由を護るためにも、「民のことは民が決める」という姿勢を維持することが大事です。

(辻村) ただ、この場合、成人の場合と違い、「少年事件報道」においては、“犯人視報道の回避”に加え、“匿名報道”、ルールを厳守する必要がありますね。近年、商業主義、興味本位な被疑者少年の実名・顔写真報道が問題になりましたが、これは、プライバシー保護の観点からも大きな問題だと思います。

(石村) ただ、凶悪な少年事件については、“社会の病理”として、マスメディアは、こうした事件が起きた背景や原因などを取材し、国民がその問題を考えるための「公共性」ないし「公益性」のある情報は積極的に報道すべきでしょう。

## 被害者報道のあり方

(辻村) 鉄道事故や重大な火災など人命にかかわる事件が起きたとします。この場合、国民の「知る権利」の観点からはもちろんのこと、悲劇が繰り返されないためにも、その事件の背景や原因を取材し、積極的に情報提供していくのは、マスメディアの公共的な使命です。問題は、特定被害者の氏名や顔写真などの個人情報の公表や掲載です。

(石村) そうですね。これは、常にメディアスクラム(集団的加熱取材)として問題になる点でもありますね。被害者側は、そっとしておいて欲しいわけで、写真が掲載されるたびに、その遺族や関係者も含め、心を痛めつけられることもあるわけですね。

(辻村) 一方で、被害者やその家族・同僚の意見・心情は「公共性」をもった情報で、国民に正確に伝える必要があることも多いですね。例えば、拉致事件被害者家族などの場合、事件を風化させまいと必死なわけですね。やはり、すべて同じには論じられないと思います。

(石村) 同感です。被害者が死亡した場合などには、実名報道を原則とすることでいいのではないかと思います。ただ、生死不明などの例を含め、顔写真などに掲載については、遺族からの「インフォームドコンセント(よく説明をした上での同意)」を得るという手続きが必要だと思います。まず、被害者やその家族とよく話し合うことが大事です。

(辻村) ともかく、傷ついた被害者への取材・報道による「第二次被害」を防ぐ手立てはいまだ十分とはいえませんね。

(石村) マスメディア界は、「民のことは民で決める」という考えに立って、統一的な基準、ガイドラインを定めるのも一案ですね。

(辻村) 統一的なガイドラインでは、横並びジャーナリズムを助長する恐れはありませんか？ むしろ、各社別の基準、スタンダードの方が健全かもしれませんね。

(石村) そういう恐れもありますね。いずれにせよ、ゆるい基準でもいいから、現場の記者が即判断を下せる「典拠」はあった方がいいと思います。

(辻村) 政府の犯罪被害者等基本計画検討会が、犯罪被害者等基本法に基づく基本計画案の概要を

まとめて、2005年11月21日に公表しましたが。この中で、被疑者名の警察発表について、実名にするか匿名にするかは警察が判断すると思いましたが。

(石村) この点について、日本新聞協会は、「警察の恣意的な運用を招き、国民の知る権利を脅かすことにもなりかねない」との意見書を内閣府に出しましたが。当を得た意見だと思います。

## 懲戒公務員報道のあり方

(辻村) それから、公務員や教師などの懲戒処分などについて、官(行政・役所)は、個人情報保護法を楯に「匿名」を主導する動きも目立ってきています。

(石村) 当局発表において、「懲戒事件」では、逮捕された容疑者の実名発表が原則になっている「刑事事件」とは、違う扱いになっていますよね。

(辻村) 児童にわいせつ行為を働いて免職処分になった公立小学校の教員がいて、教育委員会がこの処分を記者会見で発表する際に、処分を受けた教員の氏名その他個人情報は、一切開示しなかったという事例が報告されています。警察官やその他の公務員の懲戒事例でも、こうした動きが目立ってきています。

(石村) このように「匿名化」が進んでいった場合、国民の「知る権利」はどんどん後退してしまいますよね。大きな問題だといえます。また、公務員の不良行為による被害者の力強い味方になれるのは、やはりマスメディアです。

(辻村) いずれにせよ、懲戒公務員の氏名等の公表について、役所に完全な主導権を握られてしまっただけでは、迅速かつ正確な報道はできなくなってしまいますね。その結果、一番置いてきぼりを食うのは、その公務員に糧を提供してきた納税者たる国民です。「役人天国」を放置しておかないためにも、いい意味で、マスメディアが「第四の権力」として存在する基盤を崩壊させてはならないと思います。

(石村) ただ、重罪にあたる事例と微罪にあたる事例とは区別して考える必要があると思います。微罪であげられた公務員について、マスメディアが実名報道を選択し、「処分保留で釈放」という結果に至った場合には、やはり人権侵害の疑いも出てきます。

(辻村) この場合でも、「民のことは民で決める」という視点に立って、実名報道するかどうかはマスメディア側が判断すべきでしょうね。

(石村) それが基本だと思います。実名選択の結果、裁判などで人権侵害と判定された場合には、マスメディア側は、しっかりと名誉回復措置や記者の懲戒、金銭的な賠償などの責任を負うのが筋ではないかと思います。

PIJが「第四の権力潰し」の片棒担ぎにならないためには

(辻村) 「マスメディアの報道の自由」と国民のプライバシー保護」の課題について、思いのままに議論してきましたが。最後に、第四の権力であるマスメディアに規制を加えようとする政府の動きとプライバシー保護に関する政策提言団体であるPIJの基本的な考え方について伺いたいと思います。

(石村) マスメディアは、第一義的には、国民の「知る権利」への奉仕と民主政体の維持のためには、“真実の伝達”に必要不可欠な存在です。しかし、一方で、高度情報化社会化した今日、個人のプライバシーの尊重も重い課題です。したがって、当然、真実の報道と個人のプライバシーは、調整を迫られる場面が数多く出てきます。しかし、この調整が、公権力あるいは「官」に依存する形で行われるのではあってはならないわけです。これは、マスメディアの存在意義が、そもそも公権力の監視にあるからです。

(辻村) 仰せのとおりですね。

(石村) ですから、「官がこう言ったから」という報道姿勢や、それを助長する制度は、早急に見直す必要があると思います。法的には、個人情報の公開＝プライバシーの侵害にはならないわけです。プライバシーの概念は狭いわけですが、したがって、侵害が認定されても、公共性あるいは公益性があれば免責されるわけです。問題は、そうした判断を現場の記者が即時に判断できる、研修なり基準ができていのかどうかです。やはり、当局発表情報への過度な依存、メディアスクラムなど、横並び主義的な報道姿勢や体質を改善するには、記者としての職業倫理を業界全体で育てる努力が必要ではないかと思うわけです。

(辻村) 先ほども触れた点ですね。

(石村) そうです。公共性、公益性の判断基準、スタンダードは、各社独自あるいは業界全体で決

めればいいわけです。そのためにも、個人情報保護法(50条1項1号)では、「放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関(報道を業として行う個人を含む。)」が、報道の用に供する目的で取扱う個人情報、法律の適用除外となっているわけです。ですから、マスメディア自らが、国民の「プライバシー」と「知る権利」とがぶつかり合うさまざまな場面を想定して、報道を優先する場合の公共性、公益性の判断基準を定めなければならないといえます。

(辻村) つまり、判断基準については、役所・官に依存して決めるのではなく、報道機関の英断が求められているということですね。確かに、マスメディアは、役所サイドではなく、国民サイドに軸足を置いてその信頼を勝ち得て初めて、第四の権力を維持できるわけで、このための絶え間ない努力が求められているといえます。

(石村) PIJは、国民サイドに軸足を置いているという点では、マスメディアと同じ側に立っていると思います。公権力は、国民からマスメディアを切り離したい。そのために、役人はマスメディア封じの法律をさまざま準備して「ホワイトナイト」のように振る舞おうとしているだけです。

(辻村) ということは、PIJのプライバシー保護のための政策提言活動とマスメディアの報道の自由を護ろうという活動は矛盾しない。同じスクラムでやっていかなければならない、ということですね。

(石村) そうです。こうした協同行動のための政策提言をするのが、プライバシーに関する政策提言団体であるPIJの重要な役割の一つだと自認しています。

PIJを含めプライバシー団体は、“人権”をマスメディア封じに転用しようとする公権力に迎合し、「第四の権力潰し」の片棒担ぎになってはならないわけです。「マスメディアの報道の自由と国民のプライバシー保護」の課題について、双方のバランスを重視した、真摯かつ慎重な議論が必要だと思います。

《石村PIJ代表に聞く》

# マスメディアと林真須美被告肖像権訴訟

## — 正当な取材行為と肖像権保護との接点

(CNNニュース編集部)

**和**歌山市で起きた毒物カレー事件の林真須美被告が（1審、2審死刑判決、上告中）が、法廷内で隠し撮りされた写真（1点）やイラスト（計3点・手錠と腰縄をされた姿を描いた1点+法廷で話す様を描いた2点）を週刊誌に掲載され、肖像権などが侵害されたとして、新潮社などに賠償を求めた訴訟の上告審判決が2005年11月10日であった。最高裁は、写真とイラスト各1枚が「受忍限度」を超えているとし、肖像権侵害を理由に損害賠償を認めた。しかし、他のイラスト2点

は受忍限度内であるとした。この結果、すべてについて肖像権侵害を認めた大阪高裁判決を破棄し、審理を同高裁に差し戻した。

この判決は、肖像権侵害を理由に損害賠償を認めた最高裁レベルの判断である。また、正当な取材行為であれば、本人の同意なしの撮影などが認められるとした判断でもある。「林真須美被告肖像権訴訟」の経緯や判決などを通して、肖像権の人権としての位置や最高裁判断の意義などについて、CNN編集部が、石村耕治PIJ代表に聞いた。

### 肖像権とは何か

—— 「肖像権」とは、どのような権利なのでしょう。

（石村）「肖像権」は、個人の容貌や姿態をみだりに撮影されたり公表されない権利と定義されてきました。従来から有名な人たちの写真を本人の承諾なしに広告などに使った場合には権利侵害にあたる、とされてきました。ところが、近年は、今回紹介する林真須美被告肖像権訴訟に見られるように、一般の人の写真を撮影し、記事といっしょに報道したような場合でも、肖像権の是非が問われるようになりました。裁判所は、こうした場合にも肖像権侵害を理由に損害賠償を認めるようになりました。

—— 「肖像権」とは、プライバシーと密接にからむ権利だといわれますが、どういう関係にあるのでしょうか。

（石村）プライバシー権と肖像権との関係については、元々は、個人の氏名と写真との不正利用は、とくに区分することなく、一括してプライバシー権の侵害と認識されてきました。しかし、近年は、肖像権は、プライバシー権とは区別された

パブリシティの権利として認識されるようになってきました。

これまでは、例えば、家屋の台所を覗き見る形で写真撮影をし、報道した事例では、プライバシー侵害として損害賠償が認められました（井上ユリ事件、東京高裁1990年7月24日判決・判例時報1356号90頁）。また、公道や公共の場所での写真撮影は必ずしもプライバシー侵害とはいえないとされてきました（東京高裁1993年11月24日判決・判例時報1491号99頁）。しかし、最近では、写真撮影自体がプライバシー権ないし肖像権の侵害であるという訴えが増えてきています。今回の林真須美被告肖像権訴訟は、こうした傾向を象徴する事例といえます。

### 林真須美被告肖像権訴訟地裁判決

—— 和歌山毒物カレー事件の容疑者である林真須美被告は、公判で裁判長の許可なく撮った写真（1点）が、1999年5月26日に写真週刊誌「フォーカス」（現在、休刊中）に掲載され、林被告がこれを肖像権の侵害として発売元の新潮社などを相手に損害賠償を求めたわけです。ところが、1999年8月25日に

「フォーカス」は、さらに林被告のイラスト画（3点）を掲載し、「絵ならどうなる？」として、この訴訟を揶揄（やゆ）・批判したわけです。このことから、林被告が、このイラスト画掲載記事についても肖像権侵害として損害賠償を求めた事例です。この事件の下級審ではどのような判断を下したのでしょうか。

（石村）この事件の第1審において、大阪地裁は、個人には「私生活上の自由として、みだりに自己の容姿ないし姿態を撮影され、これを公表されない人格的な利益」があることを認めました。その上で、この事件での写真撮影、記事の掲載や頒布は、原告（林真須美容疑者）の人格的な利益（肖像権）を侵害すると判断しました。

—— ただ、判決では、こうした人格的な利益を侵害するような取材行為ないし報道行為であったとしても、一定の理由（違法阻却事由）があれば、掲載・公開が許されるとしたわけですね。

（石村）法的にはそうした適用関係になります。それで、この事件の地裁判決で、裁判所は、違法阻却事由として、次の三つを挙げました。取材ないし報道行為が公共の利害の関する事項に関すること（事実の公共性）、もっぱら公益を図る目的でなされたこと（目的の公益性）、取材ないし報道の手段方法が、その目的に照らして相当であること（手段方法の相当性）。

—— この三つの要件をすべて満たす場合に初めて、正当な取材ないし報道行為と認められるということですね。とすれば、この事件で裁判所は、どの要件を充足できなかったために、肖像権を侵害すると認定したのでしょうか。

（石村）正当な取材ないし報道であるとされるためには、これら三つの要件すべてを充たさなければなりません。この事件では、掲載された写真1点が裁判長の許可なしに法廷内で隠し撮りされたものであるために、手段方法の相当性を欠くとして、肖像権を侵害し違法としたわけです。

—— イラスト画の誌面掲載について、裁判所は、どのような判断を下したのでしょうか。

（石村）イラスト画3点の誌面掲載について、裁判所は、「イラスト画による容貌の描写であっても、その描写の正確性・写実性故に、そこに描か

れた容貌がある特定の人物のものであると容易に判断することができる場合、すなわち、イラスト画が人物の特定機能を果たす場合には、当該イラスト画は、その個人との関係で、肖像権を侵害するといわなければならない」としました。つまり、イラスト画であっても、肖像権侵害にあたる事例がありうるとしたわけです。

—— それで、この事件におけるイラスト画掲載について、裁判所は、肖像権を侵害すると判断したのですか。

（石村）裁判所は、ここでも、掲載・公開が許容されるためには、先に挙げた三つの要件を充足しているかどうかによるという前提を示しました。その上で、この事件について問題となったイラスト画は、原告（林真須美容疑者）の人格的な利益（肖像権）を侵害すると判断しました。

—— 裁判所は、肖像権侵害を認定するにあたり、三つの中、どの要件を充たさないと判断したのでしょうか。

（石村）裁判所は、事実の公共性の要件は充足すると判断しました。しかし、問題となった記事は、被告出版社（新潮社）等を相手とした提訴を揶揄するねらいで掲載されたものであることが明白であるとして、目的の公益性を認めることはできない、と判断しました。したがって、イラスト画による肖像権侵害の違法性を阻却し、掲載を正当とすることはできない、としたわけです。

## 高裁でも原審判決支持、そのまま行くと

—— 第一審で敗訴した被告出版社は控訴したと思いますが、大阪高裁の判断はどうだったのでしょうか。

（石村）敗訴した被告出版社は、控訴しました。しかし、第一審大阪地裁の判断は、控訴審の大阪高裁でも支持されました。

—— 地裁と高裁の判決から見ると、取材ないし報道行為は、どこまで許されることになるのでしょうか。

（石村）これらの判決が、取材ないし報道の自由に対し与える影響は極めて大きいものです。仮にこの判決が確定したとすれば、次のように、ほとんどの場合、マスメディアは、被写体となった本

人の同意・承諾なしには、写真やイラスト画は、紙面（誌面）に掲載・公表することが不可能となる、と見てよいと思います。

地裁・高裁判決に示された考え方

- (1) 公共の場所も含め、個人の写真を撮影し、それを報道すれば直ちに肖像権の侵害・違法となる。したがって、マスメディアは、違法性を阻却できる前記3要件を充たさない限り、訴えられれば、損害賠償責任を免れることはできない。
- (2) どのような場所で撮られた写真なのか、どのような内容なのか、あるいは、どれくらい著名なのかなどにかかわらず、つまり利益考量を排除し、報道行為の一環として誌面（紙面）に、個人の写真やイラスト画を掲載する場合には、本人の承諾を必要とする。

においても、最高裁は、この69年判決を踏襲しました。その上で、肖像権侵害を理由に損害賠償が認められるかどうかを判断する新たな基準を示し、その基準に従い、次のような判断を下しました。

最高裁判決の判断基準と判断骨子

- (1) 利益考量基準の採用、つまり「相手の社会的地位や撮影場所、目的などを総合考慮し、〔人格的な〕利益の侵害が社会生活上の受忍限度を超えているかどうかで判断すべきである」
- (2) 隠し撮りした写真1点の掲載・公表は、「撮影方法が相当と言えず、手錠をされた姿を撮影する必要性も認めがたい」、手錠と腰縄をされた姿のイラスト画1点も「林被告を侮辱するもので違法」、法廷で話す様を描いた2点は「社会的に是認された行為」であり、違法性はない。

最高裁判決が出した肖像権侵害基準とは

—— 控訴審でも敗訴した出版社は、最高裁に上告し、2005年11月10日に判決が出ました。最高裁は、写真1点とイラスト画3点のうち1点が受忍限度を超えているとし、肖像権侵害を理由に損害賠償を認めました。しかし、他のイラスト2枚は受忍限度内であるとしました。この結果、写真とイラスト画のすべてについて肖像権侵害を認めた大阪高裁判決を破棄し、審理を同高裁に差し戻しました。この最高裁判決には、こういった意義があるのでしょうか。

(石村) 先に触れたように、この事件における地裁や高裁判決では、どのような場所で撮られた写真なのか、どのような内容なのか、あるいは、どれくらい著名なのかなどの利益考量を一切排除して、プライバシー権を根拠にして、本人の承諾があったかどうかを重視する見解を打ち出しました。これに対して、この事件の最高裁判決では、撮影された本人の承諾の有無といったプライバシー権のカテゴリーの問題としてはとらえず、利益考量を重視する判断基準を示しました。

—— 今回、最高裁が示した判断基準や判決骨子について説明してください。

(石村) 周知のように、すでに最高裁は、1969年12月24日大法廷判決（刑集23巻12号1625頁）で、「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容貌・姿態を撮影されない自由を有する」とし、実質的に肖像権を認知しています。今回の判決に

最高裁判決のマスメディアへの影響

—— 今回の最高裁判決の意図するところについて、お話しください。

(石村) 今回の最高裁判決では、下級審判決の場合とは異なり、被写体となった本人の承諾の有無を重視するプライバシー権のカテゴリーから距離を置きました。そして、写真の撮られた場所や状況、内容などのさまざまな利益を考慮し判断を下しました。ある意味では、氏名など個人情報の公開による「プライバシー権の侵害」の事例と、個人の写真などの公開による「肖像権の侵害」の事例とは、別々に考えるべきであるとの見解を明らかにしたものです。その上で、個人の撮影については、社会生活上の受忍限度を超えなければ「承諾なしの撮影などは正当な取材行為として許されるべき場合もある」としました。したがって、正当な取材行為としての特定個人の写真撮影・誌面（紙面）掲載は許されるとしたものと解されます。また、イラスト画については、「ありのままを再現する写真と異なり、作者の主観や技術が反映されるという特徴を考慮すべきである」との見解を示しています。この見解にしたがい、イラスト画は裁判報道の手法として定着している点を考慮し、違法となる範囲を狭くとらえ、手錠と腰縄をされた姿のイラスト画1点だけを「林被告を侮辱するもので違法」としたわけです。

—— マスメディア叩きが強まる中、今回の最高裁判決は、ある意味では、マスメディア側に有利な判断だったのでしょか。

(石村) 確かに下級審判決よりは、取材ないし報

道の自由を重視した判決との見方も可能です。しかし、今回の判決により、今後は、法廷での隠し撮りは厳禁、手錠や腰縄姿の被告人を撮像し公表するには損害賠償を覚悟する必要が出てきました。イラスト画の紙面（誌面）掲載にも気をつける必要が出てきました。この判決を契機に、マスメディア界に萎縮効果が出てくるのではないかと危惧しています。

—— 本来、公開の法廷内は、誰でも傍聴できるわけですから、こうした公共の場所での写真撮影について、肖像権を安易に認めていいのでしょうか。

（石村）隠し撮りは、刑事訴訟規則に反しますが、公開の法廷内ということは、まさに誰でも傍聴できるわけです。確かに、このような“公共の場所”での写真撮影にプライバシー権としての肖像権侵害を認めた下級審判断はどうかと思います。ましてや、こういった場所で、“イラスト画に描かれない権利”のようなものを人格権として安易に認めるのは禍根を残すのではないかと思います。やはり、こうした安易な解釈に縛りをかけないといけません。でないと、憲法21条により保障された「表現の自由」を不当に制約する傾向を助長することになりかねません。

—— 「裁判所の人権感覚を問う」という視点から、被疑者を手錠や腰縄姿で法廷に引き出している事実をイラスト画つきで報道するのもマスメ

ディアの一つの使命ではないかと思いますが。

（石村）まさに、こうした真実を報道し、国民の「知る権利」を広げ、バランスの取れた社会通念の形成に奉仕することがマスメディアの重要な役割です。どのような写真ないしイラスト画を掲載・公表するのは、マスメディア独自の判断によるべきです。マスメディアは、「民のことは民が決める」ための力量を持たなければなりません。また、このためには、国民の信頼が必要不可欠といえます。官に判断を仰ぐようでは官製ジャーナリズム化は避けられませんが。

—— ところが、今回の裁判では、訴えられた出版社側が、裁判所をおちよくることがねらいでイラスト画を掲載・公表に及んだものですね。

（石村）いわゆる“動機が不純”である点が惜しまれます。マスメディアが裁判所を不純な動機で攻撃しますと、司法がマスメディアを「敵視」する傾向が強まるのが懸念されます。今回の出版社側の行動は、モラルの面から批判されても仕方がないと思います。

私たちは、裁判所もれっきとした公権力の一つであることを、もっと自覚する必要があります。裁判所を含む公権力が、“肖像権”などをマスメディア封じの道具にいつでも転用できると考えながら、じっと機を待っています。マスメディア側には、不要な介入を呼び込まないような姿勢が求められます。

## 問われるNHK「BSディベート」の 編集・作成のあり方

**P** IJ事務局に、9月6日、NHK「BSディベート」事務局ディレクターより、9月18日（日）放映の「テロ対策と監視社会」番組の中での監視カメラなどのあり方の論議に、“一市民”としての参加要請があった。7月の「住基ネット」の件（詳細はCNNニュース43号参照）に続くもの。

欧米では、この種のディベートには、PIJのようなアドボカシー（政策提言型）NGO（非政府

組織）をメインの“論者”として参加させることが常識となっている。しかし、NHKでは、国内の番組編集・作成において、こうしたことが常識になっていない。あえていえば、NGOを「あんを甘くする塩」のような存在と見て、“アリバイ”あるいは“当て馬”に使っているような感がある。

また、NHKは、番組づくりにあたり、PIJなどNGOにアドバイスを求めた場合であっても、



その採否等がどうなったのかについて説明責任（アカウントビリティ）を果たす仕組みもない。自分らに都合のよいことを、いわば“つまみ食い”するだけのやり方である。これは“番組編集権”以前の“モラル”の問題である。このままでは、もはや通用しないのではないか。

NHKは、視聴者から強制徴収する受信料で運営され、“公共放送”を自認している。とすれば、NHKは、まず、論者やスタジオ観覧者など番組参加者の選任、さらには番組編集・作成にあたり外部からの意見聴取に関するガイドラインをつくるべきである。その上で、これまでの編集・作成方針を早急に見直し、説明責任の徹底を含む番組編集・作成の徹底した適正化・透明化をはかるべきである。自浄自戒が求められている。

この点については、“公共＝役人”と同じような感覚のNHK番組編集・作成者の意識改革にかかわる重い課題ではある。今後、受信料支払いを強制されている視聴者全体の問題として議論していく必要があるものと思われる。あるいは、こうした視聴者からの“介入”が嫌なら、受信料の強制徴収をやめ、民営化して、かなり自由、好き勝手にやれる仕組みに移行する途を選択するの一案である。

PIJは、9月7日に、「テロ対策と監視社会」番組に関するディレクターの要請に対して、以下のような書簡を送付しておいたので、報告しておきたい。

PIJ事務局長 我妻憲利

2005年9月7日

NHK BSディベート事務局  
ディレクター 様

Re: 「テロ対策と監視社会」（9月18日）スタジオ収録参加者紹介の件

前略、ご免ください。PIJ事務局の方へ、番組収録参加協力者の紹介の依頼をいただいておりますが、この件で、ご連絡します。

私どもPIJは、独立してプライバシー問題に関する政策提言を行っているNGOです。したがって、必ずしも、編集権をお持ちのNHKの編集方針に賛同できない場合もあります。あるいは、逆に、賛同できる場合もあります。

監視カメラに設置についても、専門家集団としての見解はあります。しかし、これに賛否を明らかにする市民を紹介する立場にはないわけです。やはり、編集権をお持ちのNHKが選任される方が問題がないのではないかと思います。

先般の「住基ネット」の場合も、一市民としての参加を要請されましたが、これも明らかに筋違いであります。PIJは、一市民ではありませんので、「あんを甘くする塩」的な存在で参加したりして、一歩間違えますと、NGOとしての信頼を失ってしまいますので、慎重にならざるを得ないわけです。事情をご理解くだされば幸いです。

PIJに対し、専門家集団として独立した見解を求められる場合には、是非とも、その機会を活用したいと願っております。

取り急ぎ。ご連絡まで。

PIJ代表 石村耕治  
PIJ事務局長 我妻憲利

# 問われる雇用主による被用者の電子メール内容のチェック

— 職場のプライバシー保護の課題～電子メールの監視

《対論》

石村 耕治 (PIJ代表・白鷗大学教授)

我妻 憲利 (PIJ事務局長・税理士)

電子メール(eメール)が、企業活動においてますます大きな役割を演じるようになってきている。今や、企業の取引や契約において、電子メールは必要不可欠な存在。一方で、企業にとっては、電子メールの適切な管理が、経営内容の漏えいを防衛する上でも不可欠。また、顧客の個人情報や企業の内部情報の保護などの面でも、極めて重要な課題だ。

こうした経営環境の下、一部の企業では、勤務中に被用者・従業員が、私用の電子メールのやりとりをしていないかどうか、さらには、職務とは無関係のホームページに接続していないかどうかの管理を厳しくする動きを強めている。また、企業秘密やノウハウをメールで外部に漏らしていないかどうかをチェックするために、従業員の電子メールの送受信記録に加え、メールの内容にまで立ち入って、常時モニター(傍受)するシステムを導入しているところも出てきている。しかし、メール等の監視の強化をし過ぎると、勤労意欲を削ぐ恐れがあり、場合によっては働く者のプライバシー権の侵害につながる。

厚生労働省は、2000〔平成12〕年12月に『労働者の個人情報の保護に関する行動指針』(ガイドライン)を公表している。このガイドラインの解説の中で、「電子メールのモニタリングでは原則として送受信記録、あるいはメールの件名を加えた範囲について行うこととし、必要やむを得ない場合を除いてはメールの内容にまで立ち入らないようにするなど、あくまでも目的の達成に必要な不可欠な範囲で行い、労働者等の権利利益を侵害しないように十分配慮することが望ましい」との見解を打ち出して

いる。

電子メールは、インターネットという電腦空間(サイバー・スペース)を使って“葉書”でやり取りをするようなものだ。会社のネットワークを通じた電子メールのやり取りでは、その会社のシステム管理者が現実空間(リアル・スペース)における郵便屋のような役割を演じていると見てよい。したがって、社内のインフラを使って私用メールをやり取りすることは、「管理者=郵便屋」が、“葉書”の内容を読まれてしまう可能性があることを忘れてはならない。暗号処理して“封書”でやり取りでもしない限り、内容を「管理者=郵便屋」に容易に読めてしまうのである。現実空間では、会社あてに、私用の葉書を出したりする者は余りいない。だが、インターネットの電腦空間では、自分以外には周りに通信文(message)が見えない。このため、秘密が護られているとの“錯覚”を覚え勝ちに。こう見ると、社内インフラを使って私用メールをやり取りする従業員の方にも問題があることは確かだ。

ただ、一方で、最近の電子メールは、勤務先などからだけでなく、自宅や旅先などからも容易に接続できる。勤務時間外、あるいは在宅勤務の場合などにも、社内インフラに接続し、自由にやり取りすることが可能だ。確かに、私用には別途のメールアドレスを使い、勤め先のメールアドレスとは分別して、送受信記録を管理するのも一案である。しかし、効率性を考えると、一元化した方がよい場合もある。また、大学教員のように、職種によっては、社会的貢献や社会的使命、学生の生活指導等々、メール内容に守秘の必要性があったり、あるいは内容を公私に分別するのが困難な場合も多々ある。病

院の精神科医や産業医なども、似た状況にあるのではないかと。

こうしたことを勘案すると、社内メールは雇用主が無原則、自由に読めることではいいとは言えない。逆に、雇用主である経営陣は、自分らのメールを従業員が自由に読めるとしたらどうであろうか。おそらく納得しないであろう。やはり、労使が協議し、各々の企業や組織の実態に即した「電子メールポリシー」（電子メール

取扱規程）を定め、慎重な対応を考える必要がある。

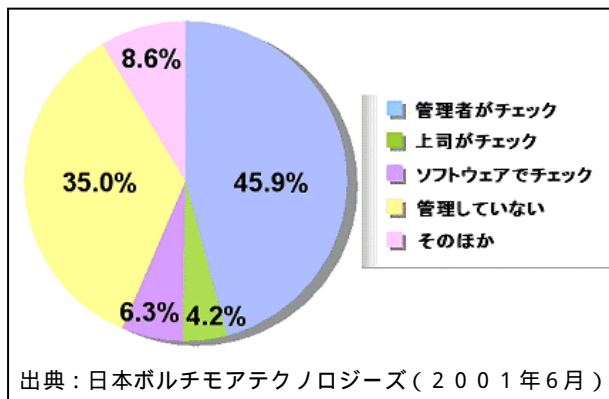
今号では、「雇用主による被用者（従業員）の電子メール内容のチェックとプライバシー保護との接点上の課題」について、石村耕治PIJ代表と我妻憲利PIJ事務局長に議論していただいた。

（CNNニュース編集部）

### 社内メールの適正管理と監視とは異なる

（石村）今日、職場に様々な先端情報技術（advanced information technology）が導入され、雇用主は、従業員（被用者）の電子メールを、電子監視する姿勢がますます強めてきています。ある調査によりますと、60%もの企業がこうした監視を実施していることが判明しています。

〔図表1〕従業員の電子メール監視状況



しかし、わが国の企業慣行では、電子メールの監視が行われていることが従業員に知らされていない場合も多いのが現実です。従業員は、雇用主の言うとおりにしなければ職を失って、生活できなくなるという弱い立場にあるわけです。しかも、従業員は、人間であるのに電子機器にも益して「ロボット」のように働くことを余儀なくされているわけです。そこで、今回は、「雇用主による従業員の電子メール内容のチェックとプライバシー保護との接点上の課題」について、議論してみたいと思います。

（我妻）とかく、この種の議論では、いかに憲法あるいは個人情報保護法令に触れないように「監視」が可能なのかといった観点が強調されがちですが。

（石村）しかし、先端情報技術を使った電子監視社会化の流れの中で、働く者の「人間性」を、どう確

保するかが重要なポイントではないでしょうか。

（我妻）仰せのとおりです。プライバシー原理主義の立場から言うと、こんな監視などないに越したことはないわけです。ただ、現実はいくつと

（石村）分かります。現実はいくつと、かなり、ひどいところまで来ており、「妥協」が求められているということですね。

（我妻）そうです。「理想」と「現実」が完全に乖離してしまっているわけです。

（石村）ところで、我妻事務局長は、税理士法人の役員の方ですから、「経営者」の顔をもっているのではないかと思います。ただ、零細企業ですから、ある意味では「従業員」と同じ感覚で考えてもらえるのではないかと思います。

（我妻）そうですね。ただ、規模の小さい企業では、企業利益は「経営者」、「従業員」双方のもので、従業員が電子メールで顧客情報を垂れ流しにしたり、私用メールで暇つぶしをし、時間を有効に使えていないとすると、即、従業員の「取り分」にも関係してきます。やはり、社内メールの適正管理は、大事なことだと思います。

（石村）ということは、行き過ぎて、「監視」になってはいけないという立場ですね。

（我妻）そうですね。で、バランスをとるためには、労使が話し合い、各々の企業や組織の実態に即した「電子メールポリシー」を定める必要があると思いますが。

（石村）労使で協議するといっても、多くは、労働組合はない、あっても御用組合といった具合で、一般に、従業員はすこぶる弱い立場にあります。バランスのとれた電子メールポリシーを確立できるかどうかはすこぶる疑問なのが現実です。

（我妻）法律系の権利主張が「保守」、そして理工系の先端情報技術が「革新」のような受け取られ方をする時代です。確かに、現在の風潮の下で

は、人権に十分配慮した電子メールポリシーづくりは困難を極めるような気がします。むしろ、逆に、電子メールポリシーが、働く者を監視する“呼び水”になることが危惧されますね。

### 電子メールの監視ツール

(石村) 本物の資本主義では、絶対的に働く者は弱い立場なわけです。実際は、経営者から、「ルール(ポリシー)はつくったからこれでいいだろう」と言われ、先端情報技術で徹底的に監視されても、じっと我慢の子ではないかと思えます。

(我妻) 現在の技術レベルでは、電子メールの監視は、どういったツール(方法)がメインなのでしょうか？

(石村) これらのツールは大きく、次の二つに分けることができますと思います。

#### 電子メール・フィルタリング

その企業固有のルール(電子メールポリシー)をシステムに設定し、(1)電子メールのタイトル、宛先、本文、添付ファイルの中身を分解し、(2)設定ルールに基づいて分析を行い、(3)しきい値を超えた、あるいは、ルールに触れるメールを検出し、自動的にシステム管理者に通知する機能を装備。通知を受けたシステム管理者は、内容を確認したうえで遮断などのメールの送受信制御を実施する仕組み

#### 電子メール監視・分析ソフト

電子メールの送受信を制御する機能こそ持たないが、電子メールの本文や添付ファイルをすべて保存してモニタリング(監視)したり、送受信内容を分析・報告する機能を持つ監視ソフト。

### 電子メール・フィルタリング

(我妻) 電子メールのフィルタリングでは、「機密」、「顧客リスト」といったさまざまなキーワードを設定し、送受信された電子メールをろ過する監視ツールですよね。

(石村) 基本的には仰せのとおりです。確かに、こうしたキーワード項目は重要です。ただ、従業員のメール利用は必ずしもそうした型にはまったものばかりではありません。

(我妻) ということは？

(石村) 例えば、マルチメディアや実行型ファイルが添付されたメールの送受信を禁止するとか、派遣社員やパート社員などが社外へ送信するのを禁止するとか、携帯電話との送受信を禁止するとか、特定のユーザー・グループに対して上司への

「cc」を義務づける等々、目的は多様です。ですから、それぞれの企業に固有の電子メールポリシーを定め、あらかじめさまざまな項目をフィルタリングのシステムに設定することになります。

(我妻) と言うことは、業務上は必要ないと思われる電子メールの送受信パターンを自社の電子メール・システムに組み込んでおけば、私用メールを含む業務上不要なメールの送受信をチェックできる仕組みですね。

(石村) そうです。さらに、このシステムにスパム対策機能を追加すれば、メーリング・リスト(ML)などから配信されるメールの中から業務に関係のないメールを排除できるというわけです。

### 電子メール監視・分析ソフト

(我妻) もう一つのツールは、電子メール監視・分析ソフトです。わが国では、いまだ電子メールの監視に関するルールが広く確立されていません。それにもかかわらず、市販の電子メール監視・分析ソフトを使ったモニタリングが徐々に広がりを見せてきています。これは、先ほどの図表1からも明らかです。

(石村) 図表1は、少々古いものです。ですから、現在では、電子メールの監視に、もっと幅広く監視・分析ソフトが使われていると思います。

(我妻) 事実、市場にはさまざまなソフト出回っていますからね。

(石村) 仰せのとおりです。例えば、(株)住友金属システムソリューションズは、電子メールの監視・分析ソフト『GUARDIAN AUDIT(ガーディアンオーディット)』を発売しています。

(我妻) システム的には、どういった仕組みなのでしょうか。

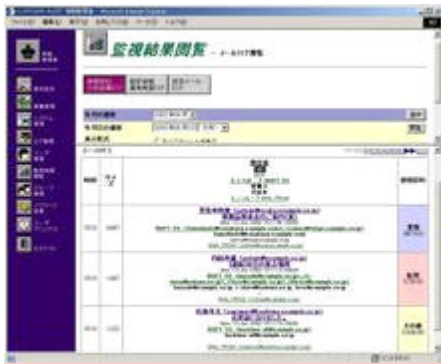
(石村) 例えば、『GUARDIAN AUDIT』では、メールサーバーが送受信するメール通信をパケットモニター方式で監視し、初めに、業務メールか私用メールかを定量的に評価するようです。その上で、特定情報を含むメールのやりとりを記録し、システム管理者にリアルタイムで通報する仕組みです。このソフトの例で、この種の監視ツールについては、おおよその理解ができるのではないかと思います。

(我妻) このシステム管理者向けのソフトでは、すべてのメールを完全に保存しておくこととなります。従業員の私用メールを抑止する効果だけで

なく、後々に証拠を残し、追跡も可能にするものですね。

(石村) そうです。メールの分析には、約10万語の日本語辞書を使用する。システム管理者は、ブラウザからこの監視・分析ソフトが導入されたサーバーにアクセスし、分析内容の参照やシステム管理を行う形になっているようです。

〔図表2〕電子メール監視・分析ソフトの実例



『GUARDIAN AUDIT』

(我妻) かなり、精巧にできているようです。

(石村) まあ、機械が行うことで

す。当然、「業務」か「私用」か、分析があいまいなケースも考えられます。

(我妻) 分析内容の本人への開示、苦情申立てとかの手続きはどうなっているのでしょうか。

(石村) まあ、そうした手続きの整備が、一般的に、わが国における最も弱い点でしょう。

(我妻) こうしたソフトはあるだけで、システム管理者や、その者につながっている雇用主が「ピーピング・トム (Peeping Tom)」、いわゆる「のぞき魔」になる可能性が強いですね。

(石村) 私もそう思います。ただ、こうした監視ツールは、従業員が、企業が通例使っているSMTPサーバーを経由する場合には有効に機能します。一方、フリーメールやウェブサイト上の掲示板への書込みなどについては、ふつう効果が及びません。

### 電子メールポリシー制定状況

(我妻) いずれにしろ、こうした電子メール監視ツールは、問題が多そうですね。

(石村) 私もそう思います。たとえ導入するにしても、労使間で十分な話し合いが行われ、社内の「電子メールポリシー」(電子メール取扱規程)で明確にされる必要がありますね。

(我妻) システム管理者によるモニターの方法、

雇用主への報告方法、報告内容の情報主体(従業員)への開示・苦情処理などの手続きを労使合意の上、社内で公表するわけですね。

(石村) そうです。しかし、何の事前の話し合いもせず、手続きの制定や告知もなせずに、バックドア(裏口)導入されているとすれば、職場での従業員のプライバシーにとり重大な問題ですね。

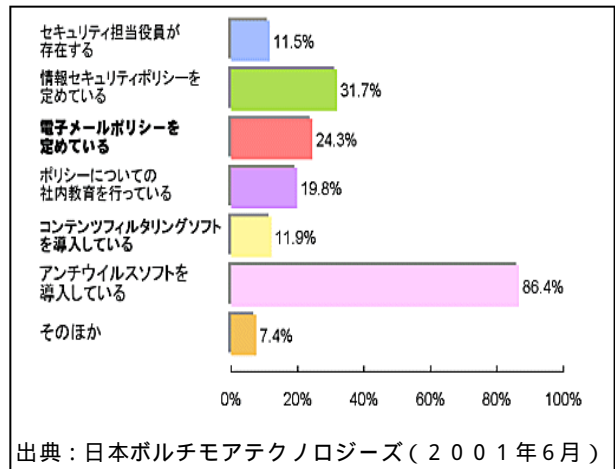
(我妻) 従業員は、まさか、こんなソフトが導入され、自分の電子メールが監視・分析されているとは思っていませんからね。

(石村) やはり、「会社は、あなたの電子メールを監視しています」とアナウンスする方が、健全でしょう。

(我妻) 「監視カメラ作動中」とか表示するのと同じようにですね。

(石村) そうです。そうすれば、従業員は、電子メールの私用を止めて、携帯メールにするでしょうから。しかし、ともかく、監視するしないにかかわらず、各企業は、あらかじめ電子メールポリシーはつくる必要がありますね。

〔図表3〕電子メールポリシー制定状況



(我妻) 図表3の統計から、電子メールポリシーをつくっている企業は、25%弱です。電子メールポリシーを定めているが、チェックは行っていないという場合が約3%程度あるようです。

(石村) ポリシーを持っている企業のうち、電子メール監視ツールを導入している比率も定かではないわけですからね。

(我妻) となると、やはり、社内プライバシーの問題は、かなりおそろかにされていると言わざるをえないですね。

### 個人情報保護法上のスタンス

(我妻)企業が社内プライバシーを考えて、電子メールポリシーをつくるとします。この場合には、やはり、2005年4月から全面施行された「個人情報保護法」が、電子メールのモニターあるいは監視ツールに対して、どのように適用になるのかが問われてくると思います。

(石村)私も、ここは重要なポイントだと思います。

(我妻)従業員が私用メールで暇つぶししないように、雇用主がメール内容をモニターしたいと思うわけですが、しかし、こうした実務は、個人情報保護法上、許されるのでしょうか？

(石村)原則として許されます。ただ、電子メールの内容は、企業が管理している従業員の氏名やメールアドレスと結びついている限り、法が保護する「個人情報」にあたります。ですから、こうした情報を取得する際には、本人にその利用目的を知らせる必要があります(法18条)。もっとも、事前に、就業規則とか、電子メールポリシーとかに、その旨を定めておけば、本人通知はいらないことになります。

(我妻)個人情報保護法上は、社内にその旨を張り出すなどして従業員に通知することでよいかもしれませんが、しかし、従業員は、弱い立場です。果たして、本人通知だけでよいというのでよいのかも疑問ですよ。

### 厚労省ガイドラインのスタンス

(石村)言われることはよく分かります。厚生労働省は、2000〔平成12〕年12月に『労働者の個人情報の保護に関する行動指針』(以下「労働者個人情報保護ガイドライン」)およびこのガイドラインの解説(正式には『労働者の個人情報の保護に関する行動指針の解説』《以下「解説」》)を発表しているのは、こうした事情を考えてのことだと思います。

(我妻)確かに、この解説の中で、労働者個人情報保護ガイドライン第2の6「特定の収集方法」の(4)に関し、「電子メールのモニタリングでは原則として送受信記録、あるいはメールの件名を加えた範囲について行うこととし、必要やむを得ない場合を除いてはメールの内容にまで立ち入らないようにするなど、あくまでも目的の達成に必要な不可欠な範囲で行い、労働者等の権利利益を侵害しないように十分配慮することが望ましい」という見解を示していますね。このことですか。

(石村)そうです。

(我妻)これは、厚労省は電子メールのモニタリングはOKというスタンスにあるということですね。個人情報保護法も厚労省の労働者個人情報保護ガイドラインも、こういった理由で、OKを出しているのでしょうか？

(石村)モニタリングにより、個人情報取扱事業者である企業は、その取り扱う個人データの漏えいなどがなかったかどうかを知ることができません。これは、個人情報保護法が求めている安全管理措置(法20条)や従業員の監督(法21条)の趣旨にかなうとの解釈です。

(我妻)いわば、企業は、消費者の利益を保護するためには、従業員のプライバシーを犠牲にしても予防的に彼らの電子メール内容もしっかりチェックしておけ、との考えなわけですね。

(石村)バランス的には、消費者の利益を優先する姿勢を取りながら、従業員の利益を削ぎ、結果として、経営者の利益を最優先する構図になっているとも読めますね。

(我妻)個人情報保護法では、従業員のプライバシーは、一片の通知をすれば、すべて反故にできる構図ですよ。

(石村)この点について、さきに挙げた厚労省の労働者個人情報保護ガイドラインでは、「コンピュータの技術的な進歩と相まって、モニタリングが曖昧な形で行われた場合には、労働者の側にその不安感から精神的な圧迫、苦痛を与えるおそれが高く、個人情報の保護を図る上で問題が生じると考える」(同ガイドライン第2の6の(4)・(5)に関する解説)と指摘しています。で、モニタリングを行う場合には、その実施理由、内容などについて、従業員に事前に明確な形で知らせるべきであるとしています。

(我妻)とは言っても、経営者は従業員の社内メールをかなり自由に読むことは法的に問題がない、という結果には変わりがないと思いますが。

(石村)あくまでも、厚労省のガイドラインは、タイトルが「労働者の個人情報保護に関する行動指針」です。経営者が悪いことしていないか、使用者の電子メールを従業員(労働者)が監視・分析できるようにするかどうかは、このガイドラインの守備範囲外です。

(我妻)それから、厚労省は、個人情報保護法施行後に、あらたなガイドラインを出していますよね。これでは、電子メール監視について、どのような考え方を打ち出しているのですか。

(石村) 2004〔平成16〕年7月1日に出した「雇用管理に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針」(以下「厚労省個人情報適正化ガイドライン」)ですね。

(我妻) そうです。

(石村) 残念ながら、この厚労省個人情報適正化ガイドラインでは、事業者である雇用主による被用者・従業員の電子メールやインターネットの接続状況の監視・モニタリングについては一切触れていません。

(我妻) 2000〔平成12〕年に、同じく厚労省が出した労働者個人情報保護ガイドラインも、個人情報保護法施行後も有効ということですね。

(石村) 私は、今もって有効、と見ています。

#### 電子メールの監視について裁判所の見解は

(我妻) 電子メールの監視について、厚労省、つまり「行政」府の考え方は、分かりましたが。一方、「司法」府の考え方はどうなのでしょう？

(石村) 裁判所で、会社が従業員の電子メールを無断でモニタリングしたことが不法行為になるかどうか争われたケースがあります。このケースにおいて、最高裁は、従業員の私的な電子メールであってもプライバシーがまったく護られないわけではないとしながらも、次のように判示しています。

「監視の目的、手段およびその態様等を総合考慮し、監視される側に生じた不利益とを比較考量の上、社会通念上相当な範囲を逸脱した監視がなされた場合に限り、プライバシー権の侵害となると解するのが相当である」(最高裁1995〔平成7〕年9月5日判決・労働判例680号28頁)と。

(我妻) この判断は、個人情報保護法が施行される前のものですね。

(石村) 仰せのとおりです。確かに、個人情報保護法施行後の今日では、この判断の適否には若干疑問が残りますね。

(我妻) この判断に従う限りでは、社内の私用メールの関するプライバシー保護は極めて消極的・限定的に認められるに過ぎないような気がします。

「司法」府の見解では、電子メールの監視に歯止めをかけるのは難しいのではないかと思います。

#### 社内メールは「はがき」と同類

(石村) 先ほど指摘があったように、さまざまな電子メールモニターソフトが市販されています。従業員は自分の社内メールの送受信録、さらにはホームページ閲覧履歴を、経営者がかなり自由に読めると聞けば、驚くかも知れません。しかし、これは、メールサーバーなどについての基本的な知識が不足していることが大きな原因でしょう。

(我妻) そうですね。従業員は、パソコンの画面を見ながらキーボードを打ち、「孤島」にいるような幻覚に陥りがちですね。

(石村) そうです。通例、社内ネットワークへの接続は、従業員が管理するパスワードで行われています。パスワードは、頻繁に変えるように求められたりもしますから、逆に、秘密性が高く、メール内容は誰にも見られていないとの錯覚に陥るわけです。

(我妻) 確かに、パスワードの管理さえしっかりしていれば大丈夫では、と思いがちですね。

(石村) そうです。普通の人には、パスワードが盗まれたりしなければ、ネットワーク上の自分の行為には、誰も介入できないと思うわけです。

(我妻) しかし、実際は、その企業のシステム管理者は、ネットワーク上のすべてにアクセスできる。

(石村) そうです。電子メールは、暗号処理されていない限り、いわば「はがき」と同じです。電子メールは、伝達の際にメールサーバーにすべて保存されるので、システム管理者は判読が可能なわけです。

#### 端末で削除しても記録は残る

(我妻) 従業員が端末でメールを削除した場合はどうですか？

(石村) 一般に、電子メールは、端末で削除すれば、永久に消えると思われています。しかし、実際にはメールサーバーにバックアップ(保存用控えデータ)が取られていますから、再生が可能なわけです。

(我妻) この点が、なかなか一般に人々には十分に理解されていないところですね。

(石村) そうです。それに、企業のネットワークにおいては、メールサーバーにすべての電子メール情報を記録するとともに、ウェブサーバーには接続したホームページに関する情報を記録しています。こうした利用履歴あるいは接続履歴(アクセスログ)の保存は、ネットワークやシステム

の日常の維持管理に必要だからです。

(我妻) 結果として、システム管理者は、その企業のネットワークを通じてメールの送受信記録や内容、ホームページへの接続履歴を読むことができるわけですね。

(石村) そうです。それに、それぞれの従業員がどんなサイトにアクセス(接続)したかも把握できます。あえて言えば、昔の電話交換手のような存在です。

(我妻) 経営陣が交わした電子メールなどについても、同様ですね。

(石村) もちろんです。

(我妻) それから、将来、税務調査では、調査官が消したメールの再生とかまでも求めてくる可能性がありますね。

(石村) 近年、税務調査官は、電子メールをチェックしたがるようですけども。調査に来る前に問題となるようなメールを削除してしまうということも考えられます。アクセスログ(接続履歴)の取扱・保存については、こうした面からも再検討を要するところかもしれませんね。

#### 監視システムを従業員が監視できるようにする

(我妻) 不正をしようとする人間がいなくならない以上、不正を試みて失敗したことのログ(記

録)が残る仕組みも考えないといけない。結局、監視の問題はなくならないということでしょうか。

(石村) 不正をすることが難しいシステムができたとしても、監視の必要性はなくならないのではないでしょうね。

(我妻) じゃ、いっそのこと、IT化しないで、マニュアルの手法を使って、監視の手間を軽くする選択もあるのでしょーけど・・・。

(石村) そうした選択ができないほど、IT化が進んでしまっています。電子メールはコストも安いし、もはや取引相手が郵便を使うことを望まないのではないのでしょうか？ ですから、IT化、電子化された職場環境を前提に従業員のプライバシーを保護する仕組みを考える時代ではないかと思えます。もちろん、職場のパソコンで、読まれてはいけない私用メールのやり取りはしない、という心構えも必要かと思いますが・・・。

(我妻) 確かに、今日では、電子メールを使わない職場は非常に限られますね。

(石村) ですから、やはり、最低でも、従業員がどのような監視ツールが職場で作動しているのかを、文書等において、事前に知らされていることが一番大事ではないかと思えます。

(我妻) いわば、職場では、「監視システムを従業員が監視できるようにする」ことが大事だということですね。石村代表、貴重なご意見をありがとうございました。

#### プライバシーコラム

— 痛ましい連続女児誘拐殺害事件で、「自警監視」社会化拡大の危惧

「栃木県今市市」で、昨(2005)年の12月はじめに、小学1年生の女児が誘拐され、茨城県内で殺害・発見されるという痛ましい事件が起きた。今市市は、特別史跡・特別天然記念物の二重指定を受けた日光杉並木約37kmに渡りうっそうとそびえる「杉並木のまち」。そして、全国的に有名な日光国立公園・日光東照宮がある日光市(2006年3月20日より今市市も日光市となる)の玄関口。まさに、外面的には、誘拐犯罪などとは無縁のたずまいの田舎街。こうしたところにまで弱い者への危害が及び社会現象が広がりをを見せてきたことには驚くばかりだ。

今市市教育委員会によると、2004年の5月から市内の小中学生全員に防犯ブザーを配布しているという。殺害された女児もランドセルに付け

ていたはずだったとのこと。しかし現場周辺は、林に囲まれ車や人の通りもまばら。仮に防犯ブザーを鳴らしても聞こえなかった可能性が高い、と見られている。

防犯対策のIT化自体は急速に進んできている。GPSシステム機能で子供の位置を把握し、第三者に電源を切られても十五分ごと再起動して位置情報を契約者に送り続けるシステムや、CNN42号において紹介した横浜市の小学校でのICタグ登下校監視システムなどが典型。

もっとも、今市市のケースからも分るように、IT監視への過大な期待は禁物のようだ。ただ、連続する痛ましい犯罪が呼び水となり、IT監視もうまく行かないとなると、むしろ「自警監視」社会化の波が止め処もなく広がるのが危惧される。よそ者も排斥することも兼ねて、地域住民のプライバシーを丸ごと自警監視しようとする考え方は問題だ。ヒステリックにならずに、冷静な対応が求められる。



# オーストラリア連邦プライバシーコミッショナー 職場での電子メール、ホームページ閲覧及び プライバシーに関するガイドライン

(2000年3月30日)《仮訳》

Australian Privacy Commissioner

Guidelines on Workplace E-mail, Web Browsing and Privacy

《邦訳・仮訳》PIJ比較法令検討委員会

**職**場における被用者のプライバシー問題 (Workplace Privacy Issues) は多岐にわたる。例えば、職場への監視カメラの設置、無線ICタグ(RFID)付きの制服による被用者の職場内での行動監視などが進むにつれて、被用者のプライバシー保護が重い課題となっている。また、職場での電子メールやホームページ閲覧履歴の雇用主(使用者)による検閲と被用者のプライバシー保護も、いまや放置できないほど深刻になってきている。

雇用主にとっては、職場における被用者の私的な電子メールのやり取り、仕事には直接関係のないホームページ閲覧などを、雇用関係上どのように考えたらよいのかが問題となろう。例えば、就業時間内における職務とは関係のないホームページ閲覧は、被用者の精力乱費防止義務に違反するのではないかが問われてくる。仕事に直接関係のない私的メールのやり取りも同様である。とりわけ、被用者がセクハラまがいの私的メールを他の被用者に送りつけたりしている場合は大きな問題である。また、就業時間内に怪しいサイトに接続し、いかがわしい画像の閲覧などを行っている場合も同じである。場合によっては、労務管理上のみならず、システム管理者としての法的責任を問われかねない。

一方で、だからと言って、雇用主は、各被用者の電子メールのやり取りやホームページ閲覧履歴に常時アクセスし、さらには内容を自由に

検閲できるのでよいのかといえ、これも問題である。とりわけパスワードやメールアドレスは、職場のみならず、就業時間外に自宅などでも利用している場合も多々ある。また、インターネット自体、ボーダーレスな空間であり、一機関を越えて展開される通信手段である。したがって、職場における電子メールやホームページ閲覧に関し、被用者のプライバシーをどう考えたらよいのかは重い課題である。

残念なことに、わが国では、この課題についてはこれまで満足な検討が行われてきていない。明確なルールもガイドラインもないような状況である。

この問題に関して、オーストラリア連邦議会のオンブズマンである連邦プライバシーコミッショナーは、2000年3月末に「職場での電子メール、ホームページ閲覧及びプライバシーに関するガイドライン」を出している。

このガイドラインでは、各機関に対し、労使協議を重ねた上で、それぞれの機関に合った「ポリシー」、いわゆる「職場での電子メール、ホームページ閲覧とプライバシーに関する規程」をつくり、周知するように勧告している。

今後のプライバシー政策提言の参考資料にするために、PIJ比較法令検討委員会に、このガイドラインの邦訳をお願いした。

(CNNニュース編集部)

## 序

政府機関や民間機関におけるインターネットの普及とともに、そこで働く者(被用者)の電子メールやホームページ閲覧行為に関するプライバシ

ー問題が大きく注目を浴びるようになってきている。これら被用者は、それぞれの機関の設備やネットワークを利用している事実にもかかわらず、自分らの電子メールやホームページ閲覧行為は私

的なものと考えられるかもしれない。状況によっては、ネットワークへの接続規制や安全管理措置（パスワード等）は、利用者にプライバシーは護られているとの幻想を持たせ、かつ、自分らの閲覧行為や電子メール内容が検閲されていることに気づかせないことになるかもしれない。接続規制とは、不正な接続を防止することにあることが理解されていないようである。

このガイドラインは、諸機関が、明確なポリシー（規程）を作成することにより、この問題に対するそれぞれの機関の考え方をその被用者に周知する場合にとるべき手段を勧告することを目的としている。

職場における情報・通信技術は、一方で、その利用をどのように監督するかについて問題を生じさせている。こうした技術には、電子メールやホームページへの接続も含まれる。コンピュータや関連する内部のネットワークは、それぞれの機関により規制され、かつ、雇用主にはその適切な利用をはかるために指示を与える責任がある。

明確な指示がなければ、職場にいる多くの者にとり、電子メールやホームページ閲覧の適正な利用とは何を意味するのかがはっきりと分からない。善良な慣行とは、被用者に対し、その雇用主が自分らの期待や許容される実務を簡潔かつ具体的に示すことを意味する。このガイドラインは、善良な慣行を確立できるように支援することがねらいである。さらに、助言が必要な場合には、私どもの事務局へ電子メールないし電話をしてください。

## 背景

### 職場におけるプライバシーへの期待

職場にいる間は自分はプライバシーが完全に犠牲にされても構わないと思っている被用者はいない。雇用主は、被用者に対して、事務所、ロッカーないし書類保管庫を提供しており、被用者は、それらの鍵を持っており、かつ、自分のファイルを保管する空間を含むコンピュータ・ネットワークへの接続が認められている。通例、ネットワークやコンピュータシステムへの接続は、パスワードで管理されている。被用者は、誰にでも分かるようではないパスワードを使い、それを頻繁に変更するように奨励されるか、あるいは義務付けられている。被用者個人のパスワードは、自己が管理するファイル、電子メール口座及びインターネット閲覧のための接続を可能にする。このこと

は、被用者に対し、誰も自分のファイルに接続できない、あるいはネットワーク上の自分の行為を傍受できないとの印象を与える。被用者によっては、一般にシステム管理者がそのネットワーク上のすべてのことに接続できることには気づいていない。

### 電子メール利用の技術的な現実とプライバシー

ほとんどの電子メールは安全ではない。電子メールは、暗号処理されていない限り、安全であると考えべきではない。電子メールは、しばしば受け取った者は誰でも読むことができる葉書と比較される。電子メールは、伝達の際に、サーバーに保存されるので、判読が可能である。

電子メールは削除が困難である。多くの人たちは、電子メールはそれを削除すれば、永久に消えると考えている。しかし、これは正しくない。なぜならば、ほとんどの電子資料は保存用控え（バックアップ）が取られ、かつ、再生可能であるからである。

利用履歴（Logging）ほとんどのコンピュータソフトは、ウェブサーバー、メールサーバーおよびゲートウェイ、ログトランザクションならびにコミュニケーションなどのネットワークを通じて展開されてきている。これらの利用履歴は、通例、電子メール送付者および受領者のアドレスならびに送信日時を含んでいる。電子メールの内容そのものは、通例、記録されていない。しかし、メールサーバーには保管することができる。同様に、ウェブサーバーには、接続したホームページに関する情報を記録している。これらの利用履歴の保存は、通例、ネットワークやシステムの日常の維持管理に必要である。また、システム管理者は、その機関のネットワークを通じて送信や受信した電子メールの内容を読むことができる。

### 管轄及び法的課題

#### 民間部門

プライバシーコミッショナー事務局は、職場での電子メールやインターネット閲覧行為に関するプライバシー問題について多くの質問を受けている。これらの質問から明らかになることは、一般に、被用者は職場における自分らのプライバシーを保護する法律があると考えていることである。オーストラリアにおいては、憲法上もしくはコモーンロー上、プライバシーの権利は一般的に認められていない。しかし、2000年12月に、連邦

政府は、個人情報の公正な取扱いのための連邦プライバシー原則に基づいた、民間部門にも適用ある包括的なプライバシー法を上程した〔訳注・この法律は現在実施されている〕。この法律は、一定の要件の下では「被用者記録」以外の個人情報を含む被用者の電子メールに適用される。また、この民間部門にも適用ある法律は、被用者のホームページ閲覧行為に関する記録にも適用される。

公的部門  
プライバシー法に定められた情報プライバシー原則（IPPs=Information Privacy Principles）は、連邦および連邦首都直轄地域（ACT）政府の機関にのみ適用になる。このプライバシー法の適用のある管轄内において、個人情報を含んだ電子メールは、当該プライバシーにいう記録にあたる。IPPsの第1～第3は、個人情報の収集に対して適用される。一方、IPPs第2および第3は、個人情報が手動で収集されている場合に適用される。したがって、情報が自動的に記録される形において収集される場合には適用されない。

IPP第1は、収集一般に対して適用され、さらには記録にも適用できる。第一は、個人情報を収集する者の活動や行為に直接な関係する合法的な目的がある場合、その収集が当該目的達成に必要もしくは直接に関係する場合、さらには、その収集が不法または不正な手段によっていない場合に限り、これを収集することができることと定める。したがって、被用者が自分らのネット行為が記録されていることを知らされていないとしよう。この場合には、不正とされることになる。言い換えると、ネットの利用者は、その所属する機関が記録付けを行っている旨を知らされるべきである。

IPPs第10および11は、個人情報が含まれる電子メールに適用される。IPP第10は、個人情報が含まれる記録をその目的以外に利用することを制限する。IPP第11は、個人情報の記録の開示を制限する。個人情報を含んだ電子メールは、IPP第11.1(a)～(e)の適用除外の規定の一つが適用になる場合に限り、これを開示することができる。

## ポリシーの作成

プライバシーコミッショナーに対するいくつかの質問は、雇用主が、被用者に対し職務に関する目的に限り電子メールやホームページ閲覧を利用すべきものとし、かつ、この方針に従いあらゆる電子メールやホームページ接続履歴は傍受される

ものとする、と声明した場合に関係している。被用者が所属する機関は、そのコンピュータシステムやネットワークに対して責任を有しているので、その利用に関して監督権を有している。

収集され、かつ保有されている個人情報、さらには当該個人情報をどう取り扱っているのかについて、情報主体に知らせることは、重要なプライバシー原則の一つである。プライバシーコミッショナーは、諸機関に対し、コンピュータ・ネットワーク、とりわけ電子メールやインターネットを被用者が利用することに関し、被用者と協議の上、明確なプライバシーポリシーを作成するように奨励している。当該ポリシーの中に電子メールやホームページ閲覧を始めとしたネットワークの適正かつ許容される利用について明瞭に定めるように勧告している。こうしたポリシーは、包括的なIT慣行ポリシーの一部として定めることもできるし、あるいは電子メールとインターネット利用に特化した個別のプライバシーポリシーとして定めることもできる。こうした労使協議を通じたやり方は、被用者が受け入れ可能なポリシーの作成につながるように思われる。

## ガイドライン

諸機関が、ポリシーを作成する際に、あるいは現行のポリシーを改定する際に、参考にできるように、次のようなガイドラインを定める。

1. 被用者に対しポリシーが示されるべきであり、かつ、雇用主は、そのポリシーを被用者に対ししっかりと周知かつ理解されるようにすべきである。できれば、当該ポリシーは、ネットワークと接続するときにその利用者の目にとまる表示の形でリンクさせるべきである。  
～被用者との協議もまた有益である。協議手続きは、雇用主に対しどのような被用者による電子メールの利用やホームページ検索が適正な行為となるのかを理解させ、かつ、被用者が不適正な電子メールやインターネット利用に伴いその機関に与える危険性についての理解を深めさせることができる。
2. ポリシーには、どのような行為が許容されるか、あるいは禁止されるかを明示すべきである。  
～どのような利用が適切なものであるのかは、そのシステムを持つ機関ごとに検討され、

決定されるべきものである。ただ、単純にすべての行為は「職務に関連」するものでなければならぬとは明確に出来ない。どのような機関内での電子メールの利用および外部の他の機関への電子メールの個人利用が適切なのかについては、ガイドラインで定めるべき限界がある。格別、次のような行為、例えば電子メールによる嫌がらせ行為、復しゅう（権利侵害的な電子メールの送付）、誹謗中傷、情報の暴露、をすること、あるいはわいせつ画像を送付することは、禁止される。

ホームページ閲覧に関し、適切な利用とは何かを定義することはかなり難しい。ホームページはそれが読まれない限り問題がないといえるかどうかは疑問である。ホームページ検索エンジン进行操作することは、予想もしないような不適切な結果を招くかも知れない。関連サイトへの接続が誤った方向へ導くかも知れない。職務に関連したインターネット利用問題についての被用者との話し合いがこうした問題の解決につながるように思われる。機関が職務関連についてのみの慣行を確立しようとするならば、この場合には、職務関連とは何かについてはっきりと具体的に定めるべきである。

ポリシーの策定にあたっては、すべての関連法令を参照すべきである〔以下、邦訳中略〕。

性別・人種・障害による差別禁止法や職場関連諸法は、公的部門と民間部門の双方に適用がある。とりわけ、雇用主は、これらの法律の下で、性的ないやがらせ行為、人種的中傷その他電子メールやインターネットを使った違法な差別から被用者を保護する義務を負っていることに注意すべきである〔以下、邦訳中略〕。

3. ポリシーには、どのような情報が記録され、かつ、その機関において誰が被用者の電子メールやホームページ閲覧行為に関する利用履歴や内容に接続する権利を有するのかを明確に定めるべきである。

～通例、被用者の電子メールボックスには、その者が送付したメールのみならず、受領したメールが記録される。保存用控え（back-ups）やファイル保管庫（archives）には、利用者が削除した電子メールの控えが記録されている。通例、記録される事項は、通信文の実際の内容、

通信文が交わされ、受領および開封された日時、さらには、送付者と受領者のアドレスである。ホームページ閲覧をすれば、訪問したサイトの種類、その日時、その時間の履歴が残る。通例、被用者のメールボックスや利用履歴に接続できる権限は、そのシステムを管理する責任を有する者にのみ与えられている。こうした接続はできる限り制限されるべきであり、誰が接続権限を有しているにかは、ポリシーに明確に定められるべきである。ポリシーには、どのような要件の下で、IT担当者が正式に被用者の電子メールや閲覧履歴に接続できるかを箇条書きにすべきである。

ポリシーには、機関が、どのような要件の下で、電子メールの内容や履歴を〔第三者へ〕開示するのかについて、簡潔な言葉で定められるべきである。多くの機関は、法的な強制がある場合に限り、こうした開示を行っている。

4. ポリシーには、その機関のコンピュータ安全管理措置について定めるべきである。電子メールの不適正な利用は、システム安全管理、被用者などのプライバシー及びその機関の法的責任に脅威になる。

5. ポリシーは、簡潔な英語を使い、その機関が許容する電子メールやホームページ閲覧の慣行に関する規程に従って、どのように被用者のコンプライアンス状況を傍受ないし監査するのかを箇条書きにすべきである。

6. ポリシーは、インターネットと情報技術の急激な展開について行くために、定期的に点検されるべきである。ポリシーは、重大な変更が行われた場合には、再度周知をはかるべきである。これにより、被用者に対して伝達したいことを確実に伝えることができる。

## むすび

システム管理者には、一定の要件に従い、被用者の電子メールや閲覧履歴に接続することが認められている。しかし、被用者の電子メールや利用履歴を、誤解を受けるような、系統だった、継続的な監視に付す必然性はない。

諸機関は、被用者の通信に関するプライバシーは、その機関の明示されたポリシーを遵守している場合には、確実に尊重されるという環境を育成するように奨励されている。

機関と被用者の法的な利益のバランスをとることは難しい。しかも、このバランスは、それぞれの機関により異なる。職場においてプライバシーが尊重されていないと被用者に思わせるようなポリシーないし慣行は、権利侵害的でありかつ抑圧的なものとみなされる。このような場合には、モラルや生産性に対して悪い影響を及ぼすものと思われる。

《オーストラリア連邦プライバシー法上の11の情報上のプライバシー原則（IPPs）について、詳しくは、石村耕治『オーストラリアの納税者番号制とプライバシー』（1992年、（財）日本税務研究センター）83頁以下を参照ください。CNNニュース編集部》

No. 1

最新のプライバシーニュースを点検する

ひ弱なわが国のプライバシー保護環境の実態

# 血税のムダ遣い、機能不全の電子政府（e-Japan）構想

（CNNニュース編集部）

**ブ**ロードバンドなどでは世界一安い価格を実現し、光ファイバーの普及率でも先頭を走っているわが国。だが、世界最先端のIT国家建設を標榜としたe-Japan構想は迷走。多額の費用を投じ、鳴り物入りで始めた住基ネットやインターネットなどを使った電子政府構想の利用は遅々として進まず。機能不全に近い惨憺たる状況だ。

日本経済新聞2005年11月8日朝刊記事「電子政府 利用進まず」では、惨憺たる電子政府の利用状況を報道。インターネットを使って役所へ申請手続をする電子政府構想で、主要な行政手続の8割で、ネット申請の利用率が1%にも達していないと報道。ネット申請の後に郵送手続が必要であるなど、使い勝手が悪く、ユーザーフレンドリーではないのが原因と指摘。ネットの活用が進めば役人の頭数を大幅に減らせるはずだが、省庁にはその意欲が乏しく、今のところ効果はほとんどなしと批判。

周知のように、電子政府（e-Japan）構想は、2001年度から始まった。現在ネットで申請できる手続は約1万3千種類。このうち、書類申請などの利用件数が年間10万を超えるということで、内閣官房のIT担当室が利用件数などを追跡調査している手続は166種ある。このうち、04年度にネットからの利用がゼロだった手続は4割の60種。利用は極めて低水準であった。さらに、利用率1%未満は134で8割を越す。残る2割の手続の利用率も低く、ネット申請が全体の利用件数の半分以上を超える手続は16種といった状況。

この記事を読むと、当初、PIJが想定していたおりの結果がでていることがわかる。国税庁の進める国税の電子申告（e-Tax）も、当初の当局が出した利用見込みが6.5%であった。だが、実際の利用率は、0.264%。国税庁との護送船団方式で、税理士会が音頭をとり推進した電子申告の不振。税理士がIT投資した資産が陳腐化し「不良資産化」している証拠を示したようなものだ。

確かに、本人申告では、インターネット申告の方がいい場合も多い。しかし、公開鍵を使ったインターネット申告は、手続が煩雑で、税理士の行う代理人電子申告には不向き。むしろ、専用線を使った簡易な電子申告が最適。

このことは、すでにアメ

2004年度・利用率が1%未満のネット申請

申請手続の種類	年間平均申請数(千件)	ネット利用率(%)	当初の利用見込み(%)
国税の確定申告・修正申告(財務省)	20,000	0.264	6.5
商業・法人登記申請(法務省)	2,100	0.732	非公表
雇用保険の資格取得(厚労省)	7,225	0.019	10
年金受給者の住所変更等(厚労省)	1,726	0	10
国民年金保険料の還付請求(厚労省)	889	0	10
労災保険の休業給付請求(厚労省)	754	0	10

リカやオーストラリアなど“電子申告先進国”で体験済みのところだ。この点については、PIJは口をすっぱくして何度も苦言を呈したところである（詳しくは、CNNニュース31号～参照）。だが、税理士会は、国税庁の御用団体の如しで、こうした苦言を“雑音”ととり、まったく聞かずに、電子申告の導入の際に、代理人申告を中核とした税理士業務の特性には配慮せず、政府の本人申告・申請を基本とした仕組みの延長線上計画を進めたことが、このような惨憺たる結果を招いたことは明白だ。不毛の電子申告システムの導入を進めた税理士会の担当役員の責任は重い。

批判するのは簡単。だが、現実には、税務署を初めとして多くの行政機関において、多額の税金をつぎ込んで導入したシステムがほこりをかぶっている。e-taxは、会計検査院からも、血税のムダ遣いと名指しされた。このシステムの電子

申告で代理人申告を行おうとした税理士や税理士法人の事務所でも、陳腐化したソフトやハードを抱え、半ばあきらめ顔である。

電子申請に挑戦しようとする役所に訪ねたら、担当者が良く分からないということで「電子申請はやめたほうが良い」とアドバイスされたという話を聞いた。電子証明書には、都道府県が住基カード保有者に発行するものと、民間の認証機関などが発行するものがある。所得税の納税申告は住基カード、電子入札には指定認証機関のものといった具合。用途により電子証明書が異なる。初めから、電子証明書の発行は民間に全部任せてしまえばよかったわけである。何のための住基ネットの導入だったのだろうか？少なくとも、電子政府実現のためは“夢物語”。とすれば、住基ネットは、やはり国民のプライバシーの一元管理だけがねらいといえる。こんな危険で役立たずの住基ネットは、血税のムダ遣い、早急に廃止すべきである。

## No. 2

## ひ弱なわが国のプライバシー保護環境の実態

## 無線ICタグ装着の制服で職場監視に、無策の労組

——RFID（無線ICタグ）付制服を使った  
労務管理システムに異議あり

（CNNニュース編集部）

最新の  
プライバシー  
ニュースを  
点検する

**大**日本印刷は、無線ICタグ（RFID）を制服に装着させ、従業員の職場監視を可能にする労務管理システムを開発した。表向きは、航空会社やホテルなどの制服が外部に流出を防ぐのがねらいとか。特殊な防水樹脂でカバーしたICタグを制服に縫いつけ、制服を従業員に貸与するときと回収するとき、リーダーでタグに内蔵された情報を読み取る仕組み。タグは、特殊樹脂でカバーされているために、熱や洗いに強いという。

一方、ICタグを縫い込んだ制服を使った労務管理システムを動かすソフトは、名古屋市にある東海ソフトが開発。リース（ASP）方式で貸し出すという。

読み取ったICタグ情報は、インターネットを通じて大日本印刷のサーバーに集約するという。

企業の制服管理者は、インターネットでこの大日本印刷のサーバーに接続すれば、制服の所在を確認できるという。

このシステムのイントロダクションコストは5

0万円から。オペレーションコストは月35万円からとか。

確かに、航空会社やホテルなどでは、盗まれた制服を着て、施設内になりすまし進入する危険性がある。しかし、不正侵入者は、こうしたIT企業が考えているほど、おつむが悪くない。手口も巧妙である。むしろ、「制服管理システム」と名うって、実質は、従業員の労務監視に大化けする方が恐ろしい。無線ICタグ（RFID）を使った職場内での従業員の位置確認、販売員の動向監視等々、労働を切り売りする者の「個人として尊重される権利」を侵害する可能性の方が大きい。

今回は、従業員の職場監視システムが「制服管理システム」のネーミングで登場してきた。この場合、現場の従業員は、システム導入に、なかなか表面からは反対しづらい。IT企業は、当然、こうした心理面も織り込み済みだ。雇用主の“従業員の監視を強化して、もっと奴隷のように働かせたい”というニーズに応えようとしているだけだ。要は「儲かるなら何でもやる、人権なぞクソ

食らえ！」の傲慢な連中。

PIJはかねてから、無線ICタグ(RFID)のプライバシー侵害的な使い方に警鐘を鳴らしてきた(詳しくは、CNNニュース42号参照)。

現在、わが国では、職場での無線ICタグ(RFID)の利用について、明確なルールもガイドラインもない。労働者の権利を護るのが第一の使

命のはずの連合とか、労働組合も、まったく動きが鈍い。「こんな労組はいらない」になるのは当り前である。労組加入率を少しでも上げたいというなら、もっと愚直といわれるまでに働く者の権利を護る姿勢を鮮明にしてはどうか。まさに、労組のリーダーの資質が問われている。

## 群馬県が防犯カメラ運用ガイドライン制定

(CNNニュース編集部)

**日** 本中いたるところに設置されている監視カメラの映像データの悪用が危惧される。群馬県地域創造課は映像データの悪用を防止するねらいで、「防犯カメラの運用に関するガイドライン」を作成し、昨(2005)年11月21日に、公表した。全国的に見ると都道府県レベルでは4番目だという。

群馬県内では、03年から刑法犯の認知件数が2年連続で4万件を超えている。治安の悪化が数値に表れたかこうだ。こうした事態を憂慮し、県警や地域の防犯団体などが市町村と協力して繁華街や商店街に防犯カメラを設置する流れが加速している。県地域創造課によると、県関連施設に設置した防犯カメラは491台、県警運用分が33台あるという。

2004年10月に県警がJR高崎駅周辺に100台の防犯カメラを設置したところ、高崎署管内で今年1~9月、刑法犯認知件数が162件減って214件(減少率43.1%)になるなど、その

地域では一定の効果が上がっているという。もっとも、監視カメラが設置されていない地域に犯罪が移動しているだけではないかとも思われるが。また、地域住民からは「自分らの画像が勝手に撮られているのに、それがどう使われているか分からず不気味」という声が出ていた。

今回、群馬県が制定したガイドラインでは、設置の際は運用責任者の指定を求めたうえで、原則として「第三者に情報提供してはならない」と明示。さらに「犯罪捜査に使用する場合などを除いて1カ月以内に消去する」ことなどを定めている。ただ、この群馬県の規制は、ガイドラインであるため、東京都杉並区の「防犯カメラ条例」(CNNニュース37号~38号参照)などと比べると法的拘束力が弱いために、“民力”が試される場面が多いのが特徴。また、法令のよる画像データの外部への提供の場合や本人への提供の場合のルールとか、さらに検討を要する課題も少なくない。

### 「防犯カメラの運用に関するガイドライン」

#### 1 目的

このガイドラインは、群馬県犯罪防止推進条例(平成16年群馬県条例第45号)に基づき、犯罪防止に留意した施設の普及などによる安全なまちづくりを推進するにあたり、防犯カメラを設置する場合において、県民等のプライバシー保護の観点から、その適正な運用を図るために必要な方策を示すことを目的とする。

#### 2 定義

このガイドラインにおける用語の定義は、次に定めるものとする。

(1) 防犯カメラ 犯罪の予防を目的として(施設の利用状況、混雑程度の把握等を主目的とし、犯罪の予防を副次目的とする場合を含む。)不特

定または多数の者が出入りする場所に固定して設置された撮影装置で、映像表示又は映像記録の機能を有するものをいう。

(2) 画像 防犯カメラにより収集された映像及び防犯カメラにより収集された映像を記録したものであって、それによって特定の個人を識別することができるものをいう。

#### 3 基本的な考え方

(1) このガイドラインは、防犯カメラを設置し、又は管理する者(以下「設置者等」という。)が実施に努めるべき方策等を示すものとする。

(2) このガイドラインは、犯罪の予防への防犯カメラの有用性と県民等のプライバシーの保護との調和を旨に運用するものとする。

(3) このガイドラインは、社会状況の変化等を

踏まえ、必要に応じて見直すものとする。

#### 4 設置者等の責務

(1) 設置者等は画像及び画像から得られる情報の漏えい、滅失及びき損の防止等、適正な運用のために必要な措置を講じるものとする。

(2) 設置者等は、防犯カメラを設置する目的、施設の特徴等に応じて運用要領を定めるものとする。

#### 5 運用責任者等の指定

設置者等は、防犯カメラの運用責任者を指定するとともに、防犯カメラを操作する者(以下「操作員」という。)の範囲を限定するものとする。

#### 6 画像表示装置の設置場所

設置者等は、画像を表示する装置を一般の者から容易に目視できない場所に配置するよう努めなければならない。ただし、建物等の構造又は防犯カメラの機能上、これによりがたい事情がある場合は、この限りではない。

#### 7 設置の明示

設置者等は、防犯カメラを設置するにあたっては、設置区域内の見やすい場所に、設置者等の名称及び防犯カメラが作動していることを明示する措置を講ずるものとする。ただし、施設内等で設置者等が明らかな場合には、設置者等の名称を省略することができる。

#### 8 画像の利用および提供の制限

設置者等は、次に掲げる場合を除き、画像を利用目的以外の用途に供し、又は第三者に提供してはならない。

(1) 画像から識別される特定の個人の同意がある場合

(2) 法令等に定めがある場合

(3) 個人の生命、身体または財産を守るため緊急やむを得ないと認める場合

(4) 捜査機関から犯罪捜査の目的による要請を受けた場合

#### 9 画像の保存

設置者等は、原則として1か月以内の範囲で画像の保存期間を定めるものとする。

#### 10 画像の消去

設置者等は、保存期間が終了したときは、画像を速やかに消去するものとする。ただし、次に掲げる場合はこの限りではない。

(1) 法令等に定めがある場合

(2) 捜査機関から犯罪捜査の目的による要請を受けた場合

#### 11 苦情の処理

設置者等は、県民等から防犯カメラの設置、運用等に関する苦情等を受け たときは、速やかに適切な措置を講ずるものとする。

#### 12 指導及び勧告

設置者等は、運用責任者又は操作員がこのガイドラインの趣旨に反する行為をしていると認める場合は、報告を求め、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置を執るべき旨を勧告するものとする。

#### 13 守秘義務

設置者等、運用責任者及び操作員は、画像から得られた個人情報等を、8の(1)から(4)に掲げる場合以外は、他に漏らしてはならない。

平成17年11月16日決定

編集及び発行人	<p>プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ)</p> <p>東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル10F 〒171-0021 Tel/Fax 03-3985-4590</p> <p>編集・発行人 中村克己・高橋正美</p> <p>Published by</p> <p>Privacy International Japan (PIJ)</p> <p>IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan</p> <p>President Koji ISHIMURA Tel/Fax +81-3-3985-4590</p> <p><a href="http://www.pij-web.net">http://www.pij-web.net</a></p> <p>2006.1.10発行 CNNニュースNo.44</p>	<p><b>入会のご案内</b></p> <p>季刊・CNNニュースは、PIJの会員(年間費1万円)の方にだけお送りしています。入会はPIJの口座にお振込み下さい。</p> <p>郵便振込口座番号 00140-4-169829 ピ・アイ・ジェ - (PIJ)</p>
	<p><b>NetWorkのつぶやき</b></p> <p>・小泉自民党に投票した家族が追い詰められている。働く夫婦の増税、お年寄りの医療費負担増、子供は徴兵・・・自業自得? それにしても存在感なき「誠司(政治?)の貧困」、「総理をめざす男」の出番かも。今年もPIJをよろしくご指導を!(N)</p>	